

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLOS ALEXANDRE ALBINO

**A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL (SEG) NA  
IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXÉRCITO  
BRASILEIRO.**

Curitiba

2016

CARLOS ALEXANDRE ALBINO

**A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL (SEG) NA  
IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXÉRCITO  
BRASILEIRO.**

Monografia apresentado à Universidade Federal do  
Paraná como requisito parcial para a obtenção do Grau  
de Especialização em Auditoria Integral.

Orientador: Prof. Msc. Celso da Rosa Filho.

Curitiba

2016

Dedico este trabalho a minha esposa e filhas  
que representam a razão da minha existência.

“Chamamos de ética o conjunto de coisas que as pessoas fazem quando todos estão olhando. O conjunto de coisas que as pessoas fazem quando ninguém está olhando chamamos de caráter.”

*Oscar Wilde*

## **RESUMO**

Diante dos recentes escândalos apresentados à população pela Operação Lava Jato, envolvendo desvio de recursos financeiros da Petrobras por meio de conluio entre agentes em cargo de gerência e empresas participantes de licitações com o intuito de fraudá-las, um assunto volta a tona como item de preocupação aos gestores de recursos públicos: a atuação dos controles internos na prevenção de fraudes. O Exército Brasileiro, como gestor do dinheiro público colocado a sua disposição, precisa dispor de ferramentas ou adequar as existentes, de forma a possibilitar a identificação e controle destes riscos, proporcionando uma atuação preventiva e eficaz de seus comandantes. Neste contexto, cresce de importância a utilização da identificação de riscos e seu controle para que os gestores e tomadores de decisão possam acompanhar os processos que apresentam maior possibilidade para essa ocorrência. O presente trabalho tem por objetivo investigar a importância do Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro na identificação de riscos e sua capacidade de mitigar fraudes com reflexo para a Governança das organizações militares do Exército Brasileiro. Dentro deste arcabouço de conhecimento, analisou-se a ferramenta Análise e Melhoria de Processos no contexto do Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, mais especificamente no Sistema de Excelência da Organização Militar com o objetivo de investigar se este sistema pode contribuir com o Sistema de Controle Interno para a identificação de riscos com reflexos para a governança, e assim, mitigar a prática de fraudes. Ao analisar as informações obtidas por meio do processo de pesquisa científica, foi possível concluir pela possibilidade de utilização da ferramenta de Análise e Melhoria de Processos, para atuar na identificação de riscos, sendo necessário para isso o desenvolvimento de uma cultura de riscos.

Palavra-chave: Governança. Controle Interno. Riscos. Fraude.

## **ABSTRACT**

Before the recent scandals presented to the public by Operation Lava Jato, involving diversion of funds from Petrobras through collusion between agents in charge of management and companies participating in tenders in order to defraud them, an issue back to the fore as item concern public resources managers: the performance of internal controls to prevent fraud. The Brazilian Army, as public money manager placed at your disposal, must have tools or adapt existing ones, in order to facilitate the identification and control of these risks, providing a preventive and effective performance of their commanders. In this context, growing importance of the use of risk identification and its control so that managers and decision makers can monitor the processes with the greatest possibility for this occurrence. This study aims to investigate the importance of the management of the Brazilian Army excellence system to identify risks and their ability to mitigate fraud reflection to the governance of the military organizations of the Brazilian army. Within this framework of knowledge, analyzed the Analysis and Process Improvement tool in the context of Management Excellence System of the Brazilian Army, specifically in Excellence System of Military Organization in order to investigate whether this system can contribute to the system Internal control for identifying risks with consequences for governance, and thus mitigate the practice of fraud. By analyzing the information obtained through the scientific research process, it was concluded by the possibility of using the Analysis and Process Improvement tool, used in the Management Excellence System of the Brazilian Army, to act in the identification of risks, being necessary for this developing a risk culture.

Keyword: Governance. Internal control. Scratches. Fraud.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
FIGURA 2 – RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO.....	18
FIGURA 3 – MECANISMOS DE GOVERNANÇA.....	18
FIGURA 4 – TRIÂNGULO DA FRAUDE.....	29
FIGURA 5 – DIAMANTE DA FRAUDE.....	30
FIGURA 6 – ESTÁGIOS NA GESTÃO DO RISCO OPERACIONAL.....	43
FIGURA 7 – RELAÇÃO RISCO X CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO.....	45
FIGURA 8 – REPRESENTAÇÃO DA GESTÃO NA ORGANIZAÇÃO.....	56
FIGURA 9 – REPRESENTAÇÃO DA GOVERNANÇA NA ORGANIZAÇÃO.....	57

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1– PROBABILIDADE E IMPACTO DOS RISCOS.....	33
QUADRO 2– MATRIZ DE EXPOSIÇÃO AO RISCO IMPACTO X PROBABILIDADE.....	33
QUADRO 3 – SUBCLASSIFICAÇÃO DO RISCO DE PESSOAS.....	37
QUADRO 4 – SUBCLASSIFICAÇÃO DO RISCO DE PROCESSOS.....	38
QUADRO 5 – SUBCLASSIFICAÇÃO DO RISCO DE TECNOLOGIA.....	39
QUADRO 6 – ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS.....	46
QUADRO 7 – SÍNTESE DOS TIPOS DE PROCESSO.....	52
QUADRO 8 – DESCRIÇÃO DA ESTRUTURA DA GOVERNANÇA NA ADM PUB E NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	57
QUADRO 9 – ETAPAS PARA A DEFINIÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS.....	59
QUADRO 10 – COMPARATIVO ENTRE AS ETAPAS DA AMP E DA GESTÃO DE RISCOS.....	65

## **LISTA DE SIGLAS**

AMP – Análise e Melhoria de Processos

CCIEEx – Centro de Controle Interno do Exército

CISSET – Secretaria do Controle Interno

Cmt – Comandante

EB – Exército Brasileiro

IIA – Instituto dos Auditores Internos do Brasil

OD – Ordenador de Despesas

ODG – Órgão de Direção Geral

ODS – Órgão de Direção Setorial

OM – Organização Militar

PEG – Programa de Excelência Gerencial

SE-EB – Sistema de Excelência do Exército Brasileiro

SE-OM – Sistema de Excelência na Organização Militar

SEG – Sistema de Excelência Gerencial

SiPLEx – Sistema de Planejamento do Exército

UG – Unidade Gestora

UJ – Unidade Jurisdicionada



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA.....	8
1.2 OBJETIVOS.....	11
1.2.1 Objetivo Geral.....	11
1.2.2 Objetivos Específicos .....	11
1.3 JUSTIFICATIVA.....	12
<b>2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICO.....</b>	<b>14</b>
2.1 GOVERNANÇA.....	14
2.2 CONTROLE INTERNO.....	19
2.2.1 Controle Interno Administrativo.....	21
2.3 FRAUDES.....	25
2.3.1 Quais os motivos para que as fraudes ocorram? .....	26
2.3.2 Características da pessoa propensa a fraude .....	27
2.4 RISCOS.....	31
2.4.1 Risco Operacional.....	35
2.4.2 Categorias de Risco Operacional.....	36
2.4.2.1 Risco de Pessoas.....	37
2.4.2.2 Risco de Processos.....	38
2.4.2.3 Risco de Tecnologia.....	38
2.4.2.4 Risco de Imagem.....	39
2.4.3 Gestão de Risco Operacional.....	40
2.4.4 Estágios na Gestão do Risco Operacional.....	42
2.4.5 Relação entre Risco Operacional e Controle Interno Administrativo.....	44
2.6 SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL NO EXÉRCITO BRASILEIRO (SE-EB).....	47
2.6.1 Programa de Excelência Gerencial.....	47
2.6.2 Sistema de Excelência no Exército Brasileiro.....	49
2.6.3 Sistema de Excelência na Organização Militar (SE-OM).....	50
2.6.3.1 Análise e Melhoria de Processos.....	51
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>54</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

Diante dos recentes escândalos apresentados à população pela Operação Lava Jato<sup>1</sup>, envolvendo desvio de recursos financeiros da Petrobras S.A. por meio de conluio entre agentes em cargo de gerência e empresas participantes de licitações com o intuito de fraudá-las, um assunto volta a tona como item de preocupação aos gestores de recursos públicos: a atuação dos controles internos na prevenção de fraudes.

Neste contexto, cresce de importância a utilização da identificação de riscos e seu controle para que os gestores e tomadores de decisão possam acompanhar os processos que apresentam maior possibilidade para essa ocorrência.

O Exército Brasileiro, como gestor do dinheiro público colocado a sua disposição, precisa dispor de ferramentas ou adequar as existentes, de forma a possibilitar a identificação e controle destes riscos, proporcionando uma atuação preventiva e eficaz de seus comandantes.

O presente trabalho terá como objetivo apresentar ao leitor a existência da possibilidade da utilização de ferramentas postas a disposição dos comandantes de Organizações Militares pelo Sistema de Excelência Gerencial com o fim de contribuir com o Sistema de Controle Interno na identificação e controle dos riscos e prevenção de fraudes.

Para a realização de um estudo coerente e capaz de trazer contribuições úteis ao Exército Brasileiro, calcado na metodologia científica, faz-se necessária a definição do problema para o qual será buscada uma das possíveis soluções. Isto posto, será apresentado, a seguir, como se chegou à definição deste problema.

O Exército Brasileiro é estruturado em um comando central, constituído do Comando do Exército, Estado-Maior do Exército, Diretorias e Departamentos, todos, em sua maioria, localizados no Distrito Federal em Brasília; em grandes comandos regionais, como por exemplo o Comando Militar do Sul, responsável por toda a área

---

<sup>1</sup> Operação da Polícia Federal que investiga desvios de recursos financeiro da Petrobrás S.A., empresa de petróleo brasileira, por meio de fraudes em licitações e contratações objetivando o pagamento de propina a partidos políticos e altos funcionários da empresa.

sul do país; em grandes comandos administrativos, como a 5ª Região Militar, sediada em Curitiba – PR, e de todas as demais organizações militares executoras das atividades de emprego militar, espalhadas pelo território nacional.

Tamanha organização, com toda sua complexidade, cuja atuação varia desde ambientes urbanos até as operações na selva, caatinga e pantanal, empregando embarcações, aeronaves e carros de combate, exige grande coordenação e controle, exercidos através do planejamento e acompanhamento das atividades diárias, rotineiras ou eventuais, tendo a frente, em cada Organização Militar, um comandante, chefe ou diretor.

Este oficial precisa conduzir seus comandados utilizando os meios a ele disponíveis objetivando atender, em um primeiro momento, as determinações de seus superiores, e, em uma visão mais ampla, as necessidades da sociedade, que a ele confia recursos materiais e financeiros cuja existência é reflexo da imposição de tributos ao cidadão que abre mão de parcela de seu patrimônio em benefício da coletividade.

Isso implica dizer que a utilização desses tributos, exige do comandante, que a partir de agora será denominado gestor, a prestação de contas de sua aplicação, a guarda e a conservação do material adquirido por meio destes atos.

Devido a estrutura dessas organizações militares, os comandantes afastam-se cada vez mais da execução e colocam-se nos níveis estratégicos decisórios, ficando para seus comandados a tarefa de executar os processos e consumirem recursos públicos, gerando produtos e serviços destinados a sociedade.

Visando criar sinergia na execução destas atividades, buscando potencializar a utilização dos meios disponíveis e carrear esforços na direção dos objetivos do Exército, criou-se em 2003 o Programa de Excelência Gerencial, hoje estabelecido Sistema de Excelência Gerencial, cuja função foi colocar a disposição da Força Terrestre, ferramentas de gestão para que cada gestor definisse objetivos estratégicos, estratégias e metas a serem alcançadas, alinhando-os aos macro objetivos do Exército.

Paralelo a isso, o Tribunal de Contas da União, por entender que a Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu ao Estado um conjunto de tarefas no campo político, econômico e social, dos quais destaca-se os desafios de:

manutenção do equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e racionalização dos gastos públicos; tem intensificado sua atuação com o objetivo do desenvolvimento do conceito de Governança, tendo a firme convicção de que a melhoria desta é uma premissa para a superação dos já mencionados desafios. (TCU, 2014, p. 7)

Nesse contexto, a gestão fica adstrita ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto estratégico e político, envolvendo a execução de processos e procedimentos estabelecidos pelo órgão gestor dos recursos públicos, objetivando a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). (TCU, 2014, p. 45)

Nessa senda, existe uma relação entre a Governança e a Gestão em que a primeira determina as estratégias a serem adotadas, enquanto a segunda presta contas de suas ações.

É nesse contexto que o dever de prestar contas exige do comandante, no nível Organização Militar, a segurança de que seus Controles Internos Administrativos estão em consonância com a legislação em vigor e atendendo aos princípios da Administração previstos no Art. 37 da Constituição da República de 1988.

Aspecto relevante em destaque atualmente sobre o assunto, são os escândalos protagonizados por agentes públicos que, utilizando-se de sua condição e poder de decisão, encontraram falhas nos processos de controle que os permitiu realizar desvios na casa dos bilhões de dólares (Operação Lava Jato, ainda em desenvolvimento).

Tais fatos vem a reforçar a preocupação que o gestor responsável por recursos públicos deve ter sobre os bens patrimoniais e financeiros colocados a sua disposição, buscando reforçar seus Controles Internos Administrativos com o fim de evitar fraudes que possam vir a envolvê-lo, caso não seja o protagonista da trama.

De maneira analítica, pode-se afirmar que a Governança é exercida pelo Comando do Exército, Estado-Maior do Exército, Diretorias e Departamentos, enquanto as demais organizações militares realizam a Gestão.

Toda essa estrutura funciona através da execução de vários processos. Mapear e controlar todos seria ilógico e exigiria um esforço muito grande, consumindo tempo e energia que poderiam ser direcionadas a outras atividades.

Diante do exposto, a seguinte questão de pesquisa é proposta: O Sistema de Excelência Gerencial do Exército poderia contribuir para a identificação de riscos no sistema de controle interno com reflexos para a Governança das Organizações Militares, mitigando/ evitando assim, a prática de fraudes?

A resposta ao questionamento anteriormente apresentado balizará o presente trabalho, a fim de elucidar o problema apresentado.

## 1.2 OBJETIVOS

Doravante serão apresentados os objetivos gerais e específicos deste estudo, estabelecendo a forma como será trabalhada a questão da importância do Sistema de Excelência Gerencial para a identificação de riscos nos processos internos de uma Organização Militar.

### 1.2.1 Objetivo Geral

Integrar os conceitos básicos e a informação científica relevante e atualizada, a fim de verificar se o Sistema de Excelência Gerencial pode contribuir para identificação de riscos nos processos internos de uma Organização Militar.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de delimitar e alcançar o desfecho esperado para o objetivo geral, levantou-se objetivos específicos que conduzirão à consecução do objetivo deste estudo, os quais são transcritos abaixo:

- a. Descrever Governança Corporativa.
- b. Descrever Controle Interno.
- c. Descrever o processo de identificação dos riscos.
- d. Descrever como ocorrem as fraudes.

- e. Descrever as características do fraudador.
- f. Explicar a relação entre a identificação dos riscos e o Controle Interno Administrativo.
- g. Descrever o Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro.
- h. Identificar as ferramentas utilizadas no Sistema de Excelência Gerencial.
- i. Concluir se o Sistema de Excelência Gerencial pode contribuir para o controle de riscos e mitigar fraudes.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

As Forças Armadas, braço de poder bélico da nação brasileira é composta pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Aeronáutica e, juntamente com as igrejas, constituem as instituições que detêm a maior confiança dos brasileiros<sup>2</sup>.

Manter tal credibilidade exige que estas instituições estejam preparadas para evitar ou minimizar os impactos de situações que possam levar os brasileiros a mudar o seu entendimento.

O Exército Brasileiro, segundo o seu atual comandante, General Vilas Boas, representa um corte vertical da sociedade, portanto, está suscetível a ter que gerenciar problemas que afetem a sua imagem.

A manutenção de uma imagem positiva passa pela importância de se evitar desvios de recursos por meio de fraudes, sejam elas financeiros ou patrimoniais e, desta forma, honrar a confiança depositada pelo cidadão na Instituição.

O Exército já trabalha neste sentido, tendo como um de seus objetivos estratégicos para o quadriênio de 2013 a 2016 “aumentar a efetividade na gestão do bem público<sup>3</sup>.”

Aplicar a gestão de riscos aos controles internos constitui uma ferramenta essencial para evitar desvios dessa natureza, pois, “no setor público, uma preocupação central é o dever de cuidar do bem público, gerenciando os riscos

---

2 Matéria publicada no endereço <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2015/07/21/igrejas-e-forcas-armadas-sao-as-instituicoes-mais-confiaveis-diz-pesquisa.htm>, em 21/07/15.

3 Publicado no Boletim do Exército nº 1/2013, de 4 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1125&act=bre>. Acessado em 24/04/2016.

mantendo-se em primeiro plano o interesse público” (AVILA 2014).

“A postura esperada é de prever e prevenir os riscos inerentes a um conjunto de processos; os processos ineficientes são, de fato, as fontes primárias de riscos; e os controles devem ser as ferramentas de gestão e de monitoração de riscos.”(BERGAMINI JUNIOR 2005, p. 176).

Desta forma, aborda-se essa temática por sua relevância no contexto da instituição e da Administração Pública, por seu destaque atual e por tratar-se de tema relacionado a linha de pesquisa deste curso de pós-graduação, cuja aprovação é parte fundamental para o recebimento do título de especialista.

## 2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICO

A revisão de literatura foi realizada com o intuito de reunir e expor conceitos e abordar, de forma crítica e sucinta, dentro daquilo que interessa ao presente trabalho. Entre os conceitos relevantes para a presente pesquisa constam a governança, o controle interno, a gestão de riscos e os aspectos da fraude.

Assim, realizando breve descrição do estado da arte, serão apresentados os conceitos mais marcantes que se adéquam ao recorte proposto a fim de constituir o marco teórico do trabalho.

### 2.1 GOVERNANÇA

O termo governança deriva de governar e está associado ao momento em que a organização deixa de ser gerida diretamente por seus proprietários e passa a ser conduzida por terceiros (administradores), que receberam poder e autoridade para gerir seus recursos.

Conforme descrito por Dorset e Baker (1979, citado por MELLO 2006, p. 9) governança é o exercício da autoridade, controle e poder de governar a administração dos recursos econômicos e sociais de uma entidade com o objetivo de seu desenvolvimento.

Desta forma, entende-se que a governança é exercida pelo proprietário e a administração pelo administrador, na medida em que estes não se confundem.

Nessa ótica, fica claro que a administração preocupa-se com a execução do negócio, detendo o poder para gerir o patrimônio da organização, enquanto a governança incumbe-se de dar direção global à instituição, supervisionando e controlando as ações executivas da administração do negócio (HARRISON 1998, p. 142, citado por MELLO 2006, p. 9, adaptado).

O conceito e a importância da governança estão associadas a relação entre o proprietário e o administrador que, em muitos casos, propicia o surgimento de divergências de interesse, levando ao potencial conflito entre seus objetivos, na medida em que ambos visam maximizar seus próprios benefícios (TCU, 2014).

Tais divergências entre o proprietário e o administrador são conhecidas



como “conflito de agência”, sendo a vertente mais aceita a de que a governança corporativa surgiu para superar este conflito (IBGC, 2009 citado por SILVEIRA 2015, p. 16 adaptado).”

Este problema aparece quando o bem-estar de uma parte (denominada principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente) e que embora o agente tenha o dever de tomar decisões em benefício do principal, ocorrem situações em que os interesses de ambos são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista (SILVA et al., 2007, p. 22 citado por SILVEIRA 2015, p. 16).

Inferre-se que, no contexto público, a sociedade é o “principal”, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005, citado por TCU, 2014, p. 41) já os “agentes” são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (TCU, 2014, p. 41).

Especificamente no setor público, governança pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre estes envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, citado por TCU, 2014, p. 19).”

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003, citado por TCU, 2014, p. 20). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012, citado por TCU, 2014, p. 20).

A governança é mais bem compreendida em termos dos elementos principais que são considerados para descrever a boa governança, tais como: responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamentos e, dependendo do contexto, eficiência e/ou equidade (EDWARDS, 2002, p. 52 citado por MELLO, 2006, p. 9).

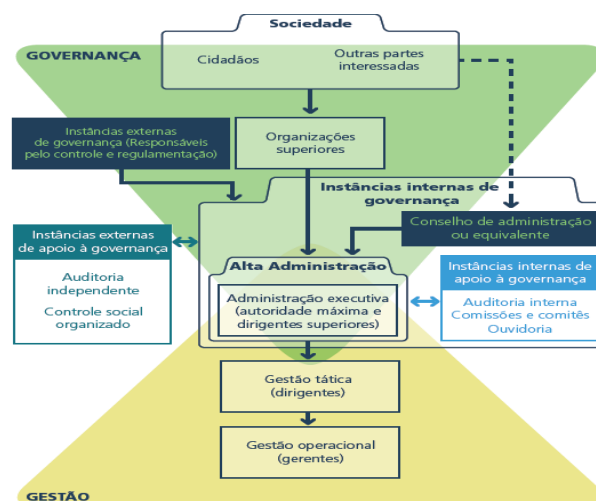
No setor público, governança estaria associado a transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso, integração, eficiência e eficácia,

sendo que, para sua melhoria nas organizações públicas no sentido de atender aos interesses da sociedade, faz-se necessário garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões, garantir a transparência e a efetividade das comunicações, balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas e iniciativa privada) (TCU, 2014, p. 15 adaptado).

Em resumo, o TCU (2014) define governança no setor público afirmando que este “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

O TCU (2014) entende que para o alcance da satisfação desse interesse, a governança no setor público se organiza em um sistema (Figura 1) que “reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança”, envolvendo estruturas administrativas, processo de trabalho, instrumentos, fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento ou no monitoramento da organização.

FIGURA 1 – SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



FONTE: TCU (2014).

Nota-se no sistema representado pela Figura 1 que quatro instâncias foram destacadas de modo a evidenciar a relação entre elas, quais sejam: as instâncias externas de governança; as instâncias externas de apoio a governança; as instâncias internas de governança; e as instâncias internas de apoio a governança.

Cada instância é abordada pelo TCU descrevendo de forma clara suas responsabilidades conforme a seguir:

a) Instâncias externas de governança: responsáveis pela fiscalização, controle e regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas.

b) Instâncias externas de apoio à governança: são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança.

c) Instâncias internas de governança: responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados, sendo também responsáveis por garantir que as estratégias e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre o principal e o agente.

d) Instâncias internas de apoio à governança: responsáveis por realizar a comunicação entre as partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração.

Dentro do sistema, segundo o TCU, ainda existem estruturas que contribuem para a boa governança, são elas: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional.

a) Administração executiva: responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente o órgão ou a entidade.

b) Gestão tática: responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas.

c) Gestão operacional: responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio.

A relação existente entre a gestão e a governança no setor público pode ser

explicada por meio de suas funções básicas. De modo geral, a governança tem como incumbência avaliar, direcionar e monitorar enquanto a gestão está integrada aos processos organizacionais sendo responsável pelo planejamento, execução, controle e ação.

FIGURA 2 – RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO.



FONTE: TCU (2014).

A figura 2 representa, de maneira geral que a gestão é o manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos sendo que, a governança provê o direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da atuação da gestão, objetivando o atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. A governança define a estratégia e a gestão presta contas (*accountability*).

FIGURA 3 – MECANISMOS DE GOVERNANÇA.



FONTE: TCU (2014).

A Figura 3 representa a sinergia que deve existir para que as funções de governança sejam executadas. Segundo o TCU (2014) “para que as funções de

avaliar, direcionar e monitorar sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle.

Para o Tribunal a liderança está afeta a natureza humana ou comportamental, assegurando condições mínimas para o exercício da boa governança, por exemplo: pessoas íntegras, capacitadas, responsáveis e motivadas.

As estratégias são definidas pela liderança e são desenvolvidas levando-se em consideração o ambiente externo e interno, as necessidades das partes interessadas, avaliação de cenários, definição e monitoramento de objetivos de médio, curto e longo prazo e da sinergia entre as estratégias.

Finalmente, o Tribunal define que para que os processos sejam executados, existem riscos, para os quais devem ser estabelecidos controles, sendo sua avaliação, transparência e *accountability* (prestação de contas) necessários e executados por meio de prestação de contas e da responsabilização pelos atos praticados.

Nota-se que o estabelecimento de controles é essencial para que riscos inerentes a processos sejam monitorados e garantam ao principal que os objetivos estabelecidos para a organização sejam atendidos, evitando desvios do gestor que poderiam causar prejuízos ao principal. Nesse contexto, torna-se importante abordar o assunto controle interno, para melhor compreender sua relação com o assunto riscos e governança.

## 2.2 CONTROLE INTERNO

O entendimento do que é controle interno na administração pública difere daquele esposado na administração privada, enquanto nesta o controle interno é um elemento que compõe o processo da gestão da organização, no âmbito público trata-se de uma estrutura que tem por objetivo fiscalizar e auditar os controles internos das organizações públicas.

A estrutura do Controle Interno na Administração Pública Federal e no Exército surgiu por força do que dispõe a Constituição Federal<sup>4</sup> de 1988 no art. 74, no qual diz que:

---

<sup>4</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm), acesso em 07/05/2016.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e a eficiência financeira, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Decreto 3.591<sup>5</sup>, de 6 de setembro de 2000, do Presidente da República, em seu artigo 8º define qual será a estrutura do Controle Interno na Administração Pública:

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

- I – A Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão dos órgãos que compõem o Sistema;
- II – As Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa como órgão setoriais;
- III – As unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Observa-se que, no inciso III do Art 8º do Decreto 3.591/2000, ficou estabelecido que os comandos militares, entre eles o Exército Brasileiro, contaria com estrutura própria de controle interno a ser vinculada a CISSET do Ministério da Defesa.

No Exército, conforme item 2.1 do Manual de Auditoria do Exército (2013) essa estrutura de controle é formada pelo Centro de Controle Interno do Exército, unidade setorial de controle interno, diretamente subordinada ao Comando do Exército como órgão de assessoramento, e pelas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército, como unidades de controle interno, atuando em suas Unidades Gestoras<sup>6</sup> vinculadas à sua orientação técnica.

De acordo com o Art. 5º, da Portaria nº 50, de 10 de fevereiro de 2003, que aprovou o Regulamento das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (R-

---

5 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm), acesso em 07/05/2016.

6 Como Unidades Gestoras entende-se as organizações militares que possuem autonomia administrativa, ou seja, que gerenciam recursos orçamentários e financeiros. Pode ocorrer de existir Organização Militar que não possua autonomia administrativa, porém, esta sempre estará vinculada a outra Organização Militar autônoma que possa gerenciar todos os ativos e passivos da unidade não autônoma. (Nota do autor.)

29), a 2ª Seção, Seção de Auditoria e Fiscalização, tem por incumbência, dentre outros, organizar as atividades de controle interno, de forma a criar condições para avaliar a adequação dos controles, a eficiência e a eficácia da gestão nas organizações militares vinculadas tecnicamente as Inspetorias.

Entenda-se a organização das atividades de controle interno como a elaboração do Plano Anual de Atividades de Auditoria, no qual se elenca as unidades gestoras que irão ser auditadas naquele ano. Este processo leva em conta os riscos de auditoria envolvidos, seguindo-se os critérios de materialidade, criticidade e relevância para a definição do plano.

Em campo ocorre a avaliação da adequação dos controles que, para diferenciar-se da atividade de controle interno (auditoria e fiscalização) são chamados Controles Internos Administrativos.

Nota-se que tais controles (Controles Internos Administrativos) são o objeto de todo um sistema e que testá-los é considerado de suma importância para garantir que a gestão das unidades gestoras (UG) esteja alinhada com a legalidade e produza o resultado desejado, atestando se os riscos inerentes estão sendo tratados por estes, ou seja, que a gestão da organização atende ao Principal (sociedade) e aos interesses definidos pela governança. Assim sendo, faz-se necessária uma abordagem específica destes controles no âmbito da UG, local onde são empregados os recursos da organização (Exército Brasileiro).

### 2.2.1 Controle Interno Administrativo

Controlar tem como significado, dentre outros, o de fiscalizar, monitorar, restringir, conter ou regular. A ação de controlar surge no momento em que o homem desenvolve a capacidade de adquirir e manter patrimônio e se intensifica a medida que este é entregue a terceiros para que sejam administrados.

O controle pode ser entendido como “qualquer ação ou atitude tomada pela Administração, Conselho ou outros corpos para gerir os riscos e aumentar o probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidas sejam alcançadas.”(IIA 2016)

A estruturação destes controles dentro da organização é conhecida como

Controle Interno.

O COSO (2013, p. 4), entende que “o controle interno auxilia as entidades a alcançar objetivos importantes e a sustentar e melhorar o seu desempenho.”

Já Castro (2010) informa que o Controle Interno existe para salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades.

Dessa forma, pode-se entender controle interno como qualquer ação tomada pela Administração com o objetivo de controlar os riscos inerentes aos processos principais do negócio, de maneira a auxiliar as entidades a alcançar seus objetivos, sustentar e melhorar seu desempenho e salvaguardar os recursos, sejam públicos ou privados, contra o desvios que possam causar prejuízo.

De acordo com o modelo COSO (2007), o controle interno é um processo constituído de cinco elementos básicos:

- a) Ambiente de Controle;
- b) Avaliação e Gerenciamento de Riscos;
- c) Atividades de Controles;
- d) Informação e Comunicação; e
- e) Monitoramento.

O Ambiente de Controle está relacionado a atitude de todo o pessoal da organização, demonstrando uma disposição, conscientização e comportamento direcionados a importância de seus controles ou seja o comprometimento de todos. Deve haver o entendimento dos agentes sobre o que deve ser feito, como deve ser feito e, finalmente, devem estar motivados a fazê-lo.

A Avaliação e Gerenciamento de Riscos é um processo de identificação e análise das consequências relacionadas ao não cumprimento das metas e objetivos operacionais formando uma base de conhecimento para seu gerenciamento. Desta forma, a avaliação de riscos compreende uma atividade proativa que objetiva evitar surpresas.

As Atividades de Controle são executadas durante o processo de execução do trabalho e permitem o gerenciamento e a redução dos riscos, também compreendem a segurança física dos ativos, por meio de controles de acesso, entrada e saída de materiais, senhas e etc ou a segregação de funções, sendo este



um método preventivo de fundamental importância para a eficácia dos resultados dos controles adotados.

A comunicação é o fluxo das informações dentro da organização sendo essencial para o funcionamento dos controles, considerando-se eficaz quando ocorre em todos os níveis da organização e quando as partes interessadas tomam conhecimento de forma clara quanto suas atribuições, funções e responsabilidades.

As informações sobre os planos, ambientes de controle, riscos, atividades de controle e desempenho devem ser transmitidas a todos os agentes interessados. Já informações de cunho estratégico devem ser devidamente identificadas e verificadas quanto a sua confiabilidade e relevância, sendo transmitidas somente a pessoas pertinentes ao assunto.

O Monitoramento está relacionado a auditoria e visa avaliar os controles internos ao longo do tempo atestando se estes estão adequados e são efetivos, podendo ser realizado de forma contínua ou por avaliações pontuais.

Fica claro que o objetivo do Controle Interno na Administração Pública é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador e instrumento de proteção e defesa do cidadão, garantindo que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. (MARTINS 2011, p. 2)

De acordo com Silva (2016), o estabelecimento, funcionamento e manutenção dos controles internos<sup>7</sup> são de competência e responsabilidade do administrador, ao órgão central do sistema cabe avaliar, diagnosticar, propor melhorias e orientar os responsáveis pelos controles de cada órgão<sup>8</sup>.

O Manual de Auditoria do Exército Brasileiro (2013) define Controle Interno Administrativo como o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, tendo por objetivo geral evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades e por objetivo específico, entre outros, evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes.

O Controle Interno Administrativo representa a segurança do administrador

---

7 No caso do Exército é o Centro de Controle Interno do Exército. (Nota do autor.)

8 Neste caso, entende-se órgão como sendo a Organização Militar. (Nota do autor.)

público por ser responsável pelos atos que pratica e por aqueles que delega a terceiros para praticar em seu nome. A segurança na prática destes controles é que darão o suporte necessário a tomada da decisão, razão pela qual, devem estar estruturados em todos os níveis da organização.

A estruturação destes controles e consequente uso consciente dos meios necessários e disponíveis para que se tenha um resultado efetivo na administração são abordados por Martins dizendo que:

As formas e métodos de controle dependem das necessidades e peculiaridades de cada órgão estatal, mas, para serem efetivos, devem atender a alguns critérios básicos: controle certo, no lugar e no tempo certos; controle exercido junto ao ato praticado e proporcional aos riscos envolvidos; controle funcionando de forma consciente e permanente; controles com custos adequados, sem exceder os benefícios dele provenientes; controle como instrumento auxiliar do dirigente, para a tomada de decisão; e controle com métodos eficientes de prevenção para evitar apontar fatos consumados ou geralmente irremediados financeira, administrativa e politicamente. (MARTINS, 2011 p. 18)

Para Ferreira, Valente e Asato (2002 citado por MATTOS 2010, p. 65), as atividades de controle são aquelas executadas a tempo e maneira adequadas, permitindo a redução ou administração dos riscos. A efetividade dos controles interno é um dos pontos mais importantes da entidade, pois, busca reduzir tanto riscos de erros humanos quanto riscos de ações indesejadas.

Em outras palavras, os controles internos administrativos devem ser adequadamente instituídos para atuar nos riscos identificados dos processos organizacionais e sua estrutura deve permitir que a ação nestes riscos seja efetiva o suficiente para minimizar erros humanos e ações indesejadas.

Para tanto, os processos de controle concebidos para assegurar que os riscos sejam contidos dentro da tolerância<sup>9</sup> estabelecida pela governança são classificados em preventivos, detectivos e corretivos.

Segundo Nunes *et al* (2012, p. 19) os controles são preventivos quando atuam como uma forma de prevenir a ocorrência de problemas; detectivos quando detectam algum problema no processo, sem impedir que ele ocorra e corretivo quando o controle serve como base para a correção das causas de problemas no

---

<sup>9</sup> Entende-se “tolerância estabelecida pela governança” como sendo o apetite a riscos da organização, ou seja, o nível de risco aceitável pela administração para a execução de suas atividades. Esse assunto é melhor abordado no item 2.4.5 - Relação entre Risco Operacional e Controle Interno Administrativo.

processo, mas após os mesmos já terem ocorridos.

Para Guerra (2011, citado por NUNES *et al*, 2012, p. 20) um dos objetivos dos controles internos é atuar de forma preventiva detectando desvios, fraudes ou situações antieconômicas, abusos de poder, dentre outras práticas, garantindo a promoção de operações econômicas, eficientes e eficazes, além da qualidade dos serviços prestados pelo órgão ou entidade de acordo com o interesse público.

Para que este objetivo seja alcançado, faz-se necessário entender porque as fraudes ocorrem e quais as características do agente que as põem em prática, informações estas, que serão importantes para a definição de controles internos a serem utilizados.

## 2.3 FRAUDES

As fraudes são praticadas por pessoas que encontram e exploram deficiências de controle existentes na organização. Ocorre que, em muitos casos, as fraudes são detectadas tardiamente e quando mensuradas apresentam um grande prejuízo patrimonial.

Segundo Brasileiro (2014), o *Institute of Internal Auditors* (IIA) define fraude como uma forma de irregularidade envolvendo práticas criminosas para obter uma injustiça ou vantagem ilegal. Refere-se a atos cometidos com a intenção de enganar, envolvendo mau uso dos ativos ou irregularidades intencionais de informação financeira, ou para ocultar mau uso dos ativos ou para outros propósitos por meio de: manipulações, falsificações ou alterações de registro e documentos, supressão de informações dos registros ou documentos; registro de transações sem substância; e mau uso das normas contábeis.

Para Sá (2009, citado por SILVA *et al*, 2016) nos dias atuais é crescente o número de fraudes em todo mundo, tornando-se cada dia mais complexas e sofisticadas; devido a essa complexidade, surge a necessidade de maiores e melhores controles, para que se possa detectar e prevenir fraudes e/ ou erros, gerenciando melhor o desempenho da entidade gerando informações precisas para serem demonstradas quando da necessidade de uma auditoria.

Crepaldi (2004, p.128 citado por SILVA *et al*, 2016) evidencia que “as

ocorrências de fraudes e outras irregularidades na Contabilidade podem atingir de forma relevante os objetivos das empresas, cabendo ao auditor a responsabilidade de identificar estes fatos e sugerir as medidas corretivas necessárias”.

Fica evidente que, para a identificação das fraudes ou da possibilidade de ocorrência delas, faz-se necessário lançar mão de método analítico objetivo, levando em consideração o risco de seu surgimento, avaliando os processos internos e seus controles internos administrativos, de maneira a concluir se estes atuam de maneira eficiente de modo a inibir tal prática.

Porém, antes de tratar da identificação de riscos, entender quais os motivos para que as fraudes ocorram torna-se informação importante no processo de definição de avaliação e de aprimoramento dos controles internos existentes ou a serem postos em prática.

### 2.3.1 Quais os motivos para que as fraudes ocorram?

Entender as circunstâncias que envolvem o surgimento das fraudes é de extrema relevância para buscar evitá-las e o estabelecimento de controles para isso, passa pelo conhecimento dos motivos que levam a sua ocorrência.

Um levantamento feito, em julho de 2002, pela Associação dos Investigadores Certificados de Fraude da América, indicava que, só nos Estados Unidos, US\$ 600 bilhões ao ano são desviados, isto é igual a 5% do faturamento bruto de todas as empresas daquele país. A mesma associação estimou para 2010 um total de US\$ 2,9 trilhões (BRASILIANO, 2014).

Outro estudo afirma que em cada R\$ 1,00 gasto e aplicado no âmbito da Administração, provenientes dos recursos das contribuições tributárias dos cidadãos, R\$ 0,61 são desviados. No mesmo estudo é informado que a cada R\$ 100,00 que é desviado por corrupção, apenas R\$ 2,34 são efetivamente recuperados (SANTOS, 2015, slide 69, citando estudo de Inaldo de Vasconcelos Soares, intitulado “Os Crimes Contra a Administração Pública”).

Segundo Santos (2015), as fraudes ocorrem devido a existência de controles internos deficientes, de pessoas propensas a corrupção, tanto ativa quanto passiva, da sensação de impunidade, da dificuldade na formação de provas e na grande

quantidade de artifícios legais a disposição do fraudador.

Santos (2015) ainda indica que as áreas mais comuns, dentro da administração pública nas quais surgem as fraudes são: licitações públicas, administração de contratos, controle de bens patrimoniais, convênios e repasses, conformidade documental e sonegação fiscal.

Analisando os motivos expostos por Santos para a ocorrência de fraudes, observa-se que a única possibilidade de atuação das organizações está restrita a definição de controles internos capaz de preveni-las e no monitoramento dos executores do processo para verificar se estes estão propensos a fraude ou não, sendo a fragilidade destes controles o motivo para a ocorrência das fraudes.

Quanto aos controles internos Almeida (1996 citado por SILVA *et al*, 2016) afirma ser a prevenção das fraudes possível, para tanto, a avaliação dos controles deve ser executada por meio do levantamento do atual sistema de controle interno; verificando se o sistema levantado é o que realmente está sendo seguido na prática, avaliando a possibilidade do sistema revelar de imediato, erros e irregularidades e determinando recomendações para correção das falhas identificadas.

Porém, o elemento humano e sua complexidade não podem ser avaliados sem o devido conhecimento sobre quais as características da pessoa propensa a fraude. Como os processos organizacionais são efetivamente praticados por pessoas é importante o conhecimento das características do fraudador na tentativa de se evitar o surgimento das fraudes.

### 2.3.2 Características da pessoa propensa a fraude

As pessoas são parte essencial na execução dos processos organizacionais, na verdade, as organizações nada mais são do que a alocação de pessoas e meios de produção para, juntos e de forma sinérgica, gerarem valor as partes interessadas.

As fraudes fazem parte dos riscos a que uma organização está submetida pela execução de suas atividades, sendo estes riscos inerentes a seus processos.

Muitas são as ocasiões em que o fraudador não percebe ou não entende que está fraudando pois não foi claramente estabelecido na organização o que é honesto e o que é desonesto, ficando a critério da ética e moral de cada funcionário

a interpretação dos limites entre estes dois polos.(BRASILIANO, 2014)

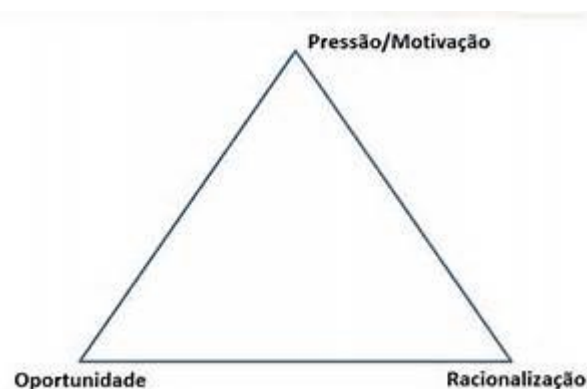
Brasiliano (2014) afirma que quando as empresas nunca tiveram experiência com fraude, às vezes, por ingenuidade, seus gestores acreditam que todas as pessoas ao seu redor são honestas e que os funcionários sabem onde traçar a linha entre o aceitável e o inaceitável. Como resultado, estes gestores costumam ser mais relutantes em acreditar que possam ocorrer fraudes em suas organizações.

Para que o gestor possa entender melhor as características do fraudador, Brasiliano (2014) relata que as pessoas que cometem fraudes nas empresas podem ser classificados em três tipos: Fraudador Acidental; Fraudador Acidental Continuado; e Fraudador Predador.

O Fraudador Acidental, durante suas atividades, descobre uma falha de controle por acaso e, em princípio resolve testar a falha para ver se realmente ela existe, obtendo, por exemplo, um retorno financeiro, mas com a intenção inicial de apontar a falha. Após se dar conta de que a falha não é percebida pelos demais funcionários, resolve testar mais algumas vezes; estes testes vão ficando frequentes e ininterruptos, passando o fraudador a condição de Fraudador Acidental Continuado, a princípio não por desonestidade proposital, mas por não poder desfazer o que fez e pelo temor de ser demitido, haja vista a possibilidade de não acreditarem nele quando disser que era um teste.

Para que as fraudes ocorram deve existir na organização três circunstâncias indispensáveis que podem ser organizando-as em um triângulo, considerando-se, em cada extremidade, que a fraude decorre da relação entre a Oportunidade Percebida, a Pressão Percebida e a Racionalização (Brasiliano, 2014 cita Donald R. Cressey que criou o triângulo da fraude), conforme pode-se verificar na Figura 4.

FIGURA 4 – TRIÂNGULO DA FRAUDE.



FONTE: IIA (2014).

A Oportunidade Percebida é a observação da falha pelo agente, que possibilitou-o a cometer e ocultar o ato da fraude. Por exemplo: pobres controles internos; falta de supervisão; falta de julgamento de culpados; ineficazes programas antifraude, etc.

A Pressão/ Motivação Percebida é a descrição das motivações de um fraudador, por exemplo necessidade financeira. Como exemplo cita-se: súbita escassez de recursos financeiros; viver além de seus recursos; ganância; pouca disponibilidade de crédito, etc.

A Racionalização são justificativas moralmente defensáveis para ações que, aparentemente, fogem do caráter do responsável pela fraude. O estudo de Cressey<sup>10</sup> indica que é necessário que ocorra uma racionalização moral aceitável, pois o fraudador não se vê como criminoso, tendo que justificar seus erros para si antes de cometê-los. Como exemplo pode-se imaginar a pessoa que realiza a fraude vendo-a como um empréstimo que será devolvido assim que possível.

Brasiliiano (2014) cita que, em 2004, David T. Wolfe e Dana R. Hermanson apresentaram um quarto fator para as características do fraudador, transformando o triângulo da fraude em um diamante.

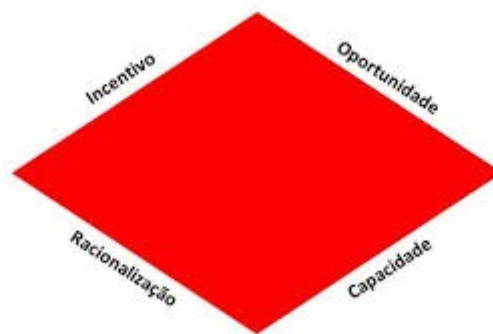
O fator acrescido foi a Capacidade, que representa a condição de um indivíduo segundo seus traços pessoais e habilidades de cometer fraudes, desde que presentes a pressão, a oportunidade e a racionalização.

---

<sup>10</sup> Citado por Brasiliiano (2014).

Tal fator foi levantado pois, foram muitas as fraudes multibilionárias que não teriam ocorrido sem as pessoas certas com as ferramentas e capacidades adequadas para executar os detalhes da fraude, ou seja, o fraudador deve ter a capacidade de percorrer os caminhos abertos pela oportunidade para concluir a fraude. A Figura 5 demonstra esta relação.

FIGURA 5 – DIAMANTE DA FRAUDE.



FONTE: IIA (2014).

Quatro são as características observáveis do fraudador que possui o fator Capacidade:

1. Posição de autoridade ou função dentro da organização;
2. Capacidade de entender e explorar os sistemas contábeis e as fraquezas dos controles internos, possivelmente aproveitando suas responsabilidades e abusando da sua autoridade para completar e esconder a fraude;
3. Confiança (ego) que não será detectado, ou, se for pego, que se safará do problema; e
4. Capacidade de lidar com o estresse.

Características do fraudador comum segundo Brasileiro:

- a) infrator pela primeira vez;
- b) estar na meia-idade;
- c) bem educado;
- d) empregado de confiança;



- e) ocupa posição de responsabilidade; e
- f) considerado um bom cidadão.

O último dos tipos de fraudador, o Fraudador Predador, possui todas as características anteriores, porém, tem a premeditação de cometer a fraude, procurando organizações onde pode começar o esquema quase que imediatamente após ser contratado, buscando sempre a oportunidade para cometer a fraude, não sendo necessária a presença do fator pressão e da racionalização. Em seu lugar surge a arrogância de uma mente criminosa.

No entendimento de Brasiliano (2014) a fraude passou a ser risco-chave para qualquer tipo de negócio, portanto é insensato que programas de gestão de riscos ignorem esse fato.

Conhecidas as características do fraudador e quais as circunstâncias em que eles podem atuar, há necessidade de entender como identificar os riscos inerentes aos processos da organização de modo a estabelecer controles que possam evitar tais atividades que trazem prejuízo a organização.

## 2.4 RISCOS

Toda organização corre riscos, estes riscos podem ser de natureza estratégica, como os riscos de não alcançar os objetivos estratégicos traçados pela organização como também os riscos de natureza operacional, que são os riscos envolvidos nos processos organizacionais. Mas para entender o processo de identificação destes riscos, inicialmente deve-se saber o que são riscos.

Para Brasiliano (2014) o risco é sempre um elemento de incerteza, podendo ser uma ameaça ou uma oportunidade, tudo sempre referindo-se ao futuro.

Para Mattos (2010, p. 65) o termo risco é utilizado para designar o resultado objetivo da combinação entre probabilidade de ocorrência de um determinado evento, aleatório, futuro e que independe da vontade humana cuja consequência pode constituir em ameaças ou em oportunidades para obter vantagens ao sucesso.

Desta forma, entende-se ser o risco um evento futuro que independe da vontade humana, possível de ser identificado e que, apesar da incerteza de sua

ocorrência, esta pode ser avaliada por meio da probabilidade e do impacto na organização, além, disso, apesar do entendimento de Mattos e Brasileiro ressaltarem que risco também está relacionado a uma oportunidade, o tratamento dado ao tema riscos neste trabalho levará em consideração apenas que este representa uma ameaça, pois o estudo estará focado no risco de fraudes.

Mattos (2010, p. 66) cita que nunca se falou tanto em riscos no ambiente corporativo e que é bastante improvável encontrar um tomador de decisões que não tenha pelo menos noção dos estragos que possam ser causados à sua corporação por um tratamento inadequado de situações potencialmente perigosas, sejam de natureza financeira, operacional ou estratégica.

A Orientação para o Planejamento de Auditoria Baseada em Riscos, do Centro de Controle Interno do Exército deixa claro em seu item 2 que “...é importante fazer a seguinte distinção, no que se refere à responsabilidade. As atribuições de identificação, análise, avaliação e manejo dos riscos é do Comandante, Chefe ou Diretor da Organização Militar. Enquanto que a colaboração do Controle Interno<sup>11</sup> é apresentar garantias de que tais riscos estão sendo gerenciados adequadamente.

Sendo assim, entende-se que o comandante, chefe ou diretor da Organização Militar, que é o tomador de decisão, deve ter conhecimento sobre os riscos inerentes a suas atividades e estabelecer condições para que estes riscos sejam monitorados por meio de uma atuação efetiva. O estabelecimento dessas condições é entendida como gestão de riscos.

Segundo a ABNT (2009) as organizações gerenciam o risco, identificando-o, analisando-o e, em seguida, avaliando se o risco deve ser modificado pelo tratamento adequado do risco a fim de atender a seus critérios de risco.

Segundo essa norma a gestão de riscos possibilita uma organização aumentar a probabilidade de atingir seus objetivos; encorajar uma gestão proativa; melhorar a governança; melhorar os controles; estabelecer uma base confiável para a tomada da decisão e o planejamento; melhorar a eficácia e a eficiência operacional; melhorar a aprendizagem organizacional e aumentar a resiliência da organização.

Gerir riscos significa identificar os eventos de risco analisando-os quanto a

---

<sup>11</sup> Neste caso, entenda-se “Controle Interno” como o Sistema de Controle Interno do Exército. (Nota do autor.)

probabilidade e o impacto de sua ocorrência estabelecendo-se uma matriz de risco.

Para o estabelecimento da matriz é necessário que a organização defina a maneira de realizar a análise qualitativa do risco. Tal análise pode ser feita, por exemplo, utilizando-se o quadro a seguir. (CCIEEx 2016, p. 4)

Quadro 1 – Probabilidade e impacto dos riscos.

CLASSIFICAÇÃO	PROBABILIDADE	IMPACTO
Elevada (o)	O evento de risco tem elevada probabilidade de ocorrer.	Se o evento de risco ocorrer, impacta outros processos muito fortemente.
Muito Alta (o)	O evento de risco tem altíssima probabilidade de ocorrer.	Se o evento de risco ocorrer, impacta outros processos de forma direta.
Alta (o)	O evento de risco tem alta probabilidade de ocorrer.	Se o evento de risco ocorrer, não impacta outros processos.
Média (o)	O evento de risco tem probabilidade média de ocorrer.	Se o evento de risco ocorrer, impacta somente o próprio processo levemente.
Baixa (o)	O evento de risco tem baixa probabilidade de ocorrer.	Se o evento de risco ocorrer, não impacta nada.

FONTE: CCIEEx (2016).

Para o CCIEEx (2016) a probabilidade de que trata o quadro 1 é a chance de que o risco ocorra, já o impacto é o efeito nos objetivos do processo se o evento de risco ocorrer. A análise deve ser feita de forma subjetiva e seu resultado deverá ser inserido no quadro 2, definindo-se os níveis de risco.

Quadro 2 – matriz de exposição ao risco impacto X probabilidade.

IMPACTO	PROBABILIDADE				
	Baixa (1)	Média (2)	Alta (3)	Muito Alta (4)	Elevada (5)
Elevado (5)	5	10	15	20	25
Muito Alto (4)	4	8	12	16	20
Alto (3)	3	6	9	12	15
Médio (2)	2	4	6	8	10
Baixo (1)	1	2	3	4	5

Níveis de Risco	Risco controlável	Monitoramento e gestão	Ação média e curto prazo	Ação imediata
-----------------	-------------------	------------------------	--------------------------	---------------

FONTE: adaptado de CCIEx (2016).

No quadro 2, a definição do nível de risco corresponderá ao quadrante em que ele se encontra e definirá o tratamento adequado a que deve ser submetido conforme o apetite a riscos da organização.

Os termos classificados em muito alto, alto, médio e baixo receberam valores, escalonados de 1 a 5, sendo 5 correspondente a muito alto e 1 a baixo. A multiplicação destes valores proporciona ao gestor a capacidade de priorizar os riscos a serem monitorados, de forma que, por exemplo, os riscos cuja ação deve ser imediata terão uma ordem de prioridade nas ações partindo da maior pontuação (25) para a menor pontuação (10).

A partir deste momento, um plano de gestão de riscos pode ser estabelecido com a identificação das ações a serem executadas no caso dos riscos identificados ocorrerem, levando em consideração as possibilidades de evitar, mitigar, transferir ou aceitar os riscos, tratando-os adequadamente.

Segundo Armando (2011, p. 118) evitar deve ser entendido como eliminação do risco devido a sua criticidade; transferir significa entregar o ônus do risco para terceiros; mitigar consiste em ações para reduzir a severidade do risco, reduzido a sua probabilidade de ocorrência e aceitar consiste em produzir um plano de contingência quando a decisão é ter uma postura ativa sobre o risco, quando a decisão é ter uma postura passiva a ação é totalmente reativa, sem prévio plano sobre o risco.

No Exército Brasileiro, segundo o CCIEx (2016, p.5), adota-se a possibilidade de aceitar os riscos somente para aqueles que possuem baixa severidade.

Devido a especificidade de cada risco e para melhor compreendê-los e tratá-los adota-se a segregação dos riscos por tipos. Um exemplo disto está presente em instituições financeiras que tendem a reconhecer seis tipos de riscos: os de crédito, de mercado, operacional, legal, de liquidez e de imagem.

Bergamini Junior (2005, p. 157) afirma que há utilidade nesta segregação, visto que, consegue-se informações sobre a contribuição de cada tipo de risco no resultado final da empresa, possibilitando, com base em sua propensão a riscos, definir uma solução adequada para mitigar ou controlar esses riscos.

Como expõe Lima (2007, p. 25) “ a gestão do risco operacional possibilita um maior controle sobre a exposição da instituição ao risco de fraude por parte dos administradores e ao risco de práticas inadequadas, de caráter operacional”

Em razão da relação entre o risco operacional e os controles internos administrativos, faz-se necessário um aprofundamento do estudo sobre a gestão de riscos focada na identificação do risco operacional, iniciando pelo entendimento do que vem a ser este tipo de risco.

#### 2.4.1 Risco Operacional

O risco operacional pode ser entendido como o risco inerente aos processos organizacionais.

Estes riscos referem-se às perdas potenciais resultantes de sistemas inadequados, má administração, controles defeituosos ou falha humana, incluindo fraudes e risco tecnológico. (JORION, 1997, p. 16 citado por TRAPP, 2004, p. 38)

Para Deloach (2001, p. 226 citado por TRAPP, 2004, p. 55) o risco operacional é “o risco de que as operações sejam ineficientes e ineficazes para executar o modelo de negócio da empresa, satisfazer seus clientes e atender os objetivos da empresa em termos de qualidade, custo e desempenho temporal.”

Assim sendo, pode-se melhor entender riscos operacionais como aqueles capazes de dificultar ou impedir que os objetivos relacionados aos processos organizacionais não sejam atingidos.

A abrangência destes riscos está relacionada a todas as fases do processo, desde sua origem até a entrega do produto (MARSHALL citado por HOFFMAN, 1996, citado por LIMA, 2007, p. 30) e ocorre de eventos únicos que vão desde uma negociação irresponsável/erro, fraude, até práticas terroristas e forças da natureza (acidentes, terremoto, tempestades etc.) (LIMA, 2007, p. 30).

De maneira mais abrangente Bergamini Junior (2005, p. 157) diz ser o risco operacional decorrente da realização das operações, estando associado às deficiências nos controles internos e cita que o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária estabeleceu que “o risco operacional é definido como o risco de perda resultante de pessoas, sistemas e processos internos inadequados ou deficientes,

ou eventos externos. Essa definição inclui o risco jurídico, porém exclui o estratégico e de reputação” [*Bank for International Settlements* (BIS) (2004)].

O autor ainda afirma que o risco operacional “se materializa em fraudes praticadas por empregados e em falhas nos processos e nos sistemas informatizados, e ocorrem em função de desenho organizacional inadequado, da falta de planejamento e de monitoração na delegação de poderes, da utilização de procedimentos sem uniformidade e da obsolescência de produtos e processos”.

Com base no acima exposto, observa-se que o risco operacional está afeto aos controles internos administrativo na medida em que a deficiência destes intensifica os riscos relacionados a gestão dos processos.

A divisão do risco operacional em categorias facilita o seu entendimento conforme será observado nos tópicos seguintes.

#### 2.4.2 Categorias de Risco Operacional

A categorização do risco operacional visa facilitar o seu entendimento e seu gerenciamento. De acordo com Crouhy *et al* (2001, p. 475 citado por TRAPP, 2004, p. 56) o risco operacional pode ser segregado em duas categorias: os de natureza interna e os de natureza externa à organização. As de natureza interna estão associados aos controles internos e são decorrentes em sua maioria de falhas de pessoas, tecnologia e processos. As de natureza externa associam-se a eventos não controláveis, porém, gerenciáveis, como o risco da escolha de uma estratégia inadequada aos fatores do ambiente, como os relacionados a política, regulamentos, sociedade e etc.

Essas categorias do risco operacional podem ser subdivididas para possibilitar um melhor entendimento de suas causas, permitindo um melhor monitoramento, porém, a categoria de interesse desse estudo relaciona-se as de natureza interna, não sendo abordado as de natureza externa.

A subdivisão das categorias do risco operacional podem ser catalogadas. A catalogação destes riscos pode ajudar em sua identificação pela organização. Trapp, (2004, p. 57) ressalta que a catalogação resulta em um dicionário de riscos, porém, este não contempla uma padronização, pois cada instituição tem divergências em

suas operações, processos, tamanho, complexidade, etc, por isso, utilizando-se das categorias sugeridas por Crouhy *et al* (2001, p. 475), apresenta um modelo no qual segrega a natureza interna em riscos de pessoas, processos e tecnologia.

#### 2.4.2.1 Risco de Pessoas

Está relacionado as perdas decorrentes de falhas humanas não intencionais ou por negligência, inclusive por falta de valores éticos. As subclassificações resultantes deste risco estão expressas no quadro 3.

Quadro 3 – Subclassificação do risco de pessoas.

SUB-RISCO	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
Risco de fraude	Risco decorrente de comportamentos fraudulentos, com a intenção de falsificar, subtrair propriedade alheia ou de infringir regras, leis ou políticas internas e externas.	- Alteração em pagamento de pessoal baseado em direitos não existentes; - Recebimento de material inferior ao adquirido ou não recebimento do material; - Desvio de material.
Erro não intencional	Risco originado por equívoco, omissão, distração ou negligência de funcionário.	- Transmissão de informação de maneira equivocada; - Disponibilização acidental de senha de acesso a sistema.
Qualificação	Pode ser definido como risco de perda em função do desempenho de tarefas ou funções sem a devida qualificação profissional.	- Condução de processo licitatório (Pregão) sem a devida capacitação; - Execução de exame de pagamento de pessoal sem ter participado da capacitação com o Encarregado do Setor de Pessoal da UG.
Conduta antiética	Risco de perda por falta de cumprimento dos padrões e comportamentos éticos estabelecidos.	- Aceitação de vantagens de fornecedores para facilitar sua atuação em licitações.

FONTE: Adaptado de Trapp (2004, p. 58).

Neste quadro estão identificados os sub-riscos, a descrição das fontes de riscos e um exemplo dos riscos relacionados a pessoas, para que os agentes que irão lidar com o risco saibam identificá-los. Tais subclassificações não são exaustivas, podendo serem criadas quantas forem identificadas pelo gestor.

#### 2.4.2.2 Risco de Processos

Relaciona perdas à fragilidade nos processos, estando estas afetadas a falta de regulamentação, por deficiência no desempenho e/ou ausência de controle entre outros fatores. O quadro 4 apresenta suas subcategorias.

Quadro 4 – Subclassificação do risco de processos.

SUB-RISCO	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
Regulamentação	Risco decorrente de perdas por alterações indevidas ou inexistência de normas para controles internos, além de práticas incompatíveis com leis e regulamentos.	- Falta de definição de procedimentos; - Falta de segregação de tarefas e funções.
Transação	Origina-se quando uma transação é executada com erros.	- Documentação incompleta ou incorreta para formalização de contrato.
Controle	Origina-se da fragilidade no processo de controle das operações e por problemas com informações disponíveis imprecisas.	- Falta de conciliação contábil.

FONTE: Adaptado de Trapp (2004, p. 59).

Da mesma forma que o risco de pessoas, os riscos relacionados a processos não foram em sua plenitude abordados no quadro acima, sendo os sub-riscos identificados apenas exemplificativo, podendo serem criados quantos sub-riscos forem identificados pelo gestor.

#### 2.4.2.3 Risco de Tecnologia

Relaciona a possibilidade de perda em relação à fragilidade ou falha nos sistemas de informação e recursos tecnológicos, decorrentes de sobrecarga elétrica, problemas com processamento de dados, confiabilidade das informações, performance de processamento inadequada etc. O quadro 5 apresenta suas subcategorias.



Quadro 5 – Subclassificação do risco de tecnologia.

SUB-RISCO	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
<i>Overload</i>	Decorre de sobrecarga nos sistemas elétricos de processamento de dados, telefônico etc.	- Sistema inoperante devido à falha interna na rede elétrica; - Linhas telefônicas inoperantes.
Falha de equipamento	Representado por falhas em equipamentos de processamento e transmissão de dados, comunicação, segurança etc. A não substituição de equipamentos antigos também pode motivar esse risco.	- Dano a disco rígido, impossibilitando a leitura e gravação de dados; - Equipamento inoperante devido a falta de memória RAM para processamento; - Servidores de rede contaminados por vírus.
<i>Software</i>	Decorre de falhas em sistemas, utilização inadequada de <i>softwares</i> , comunicação entre sistemas e obsolescência.	- Utilização de versão antiga de <i>software</i> , prejudicando a performance; - Impossibilidade de integração de sistemas por <i>softwares</i> incompatíveis.

FONTE: Adaptado de Trapp (2004, p. 60).

Como as subclassificações anteriormente abordadas nos quadros 3 e 4, estes sub-riscos relacionados a tecnologia não estão exaustivamente identificados no quadro 5, tratando-se apenas de um exemplo.

#### 2.4.2.4 Risco de Imagem

Representa a possibilidade de perda em decorrência de alteração da reputação da entidade, no caso do Exército Brasileiro, da credibilidade junto a sociedade. Trapp (2004) salienta que a imagem da organização pode ser afetada na ocorrência de qualquer um dos riscos já relatado.

Da análise dos quadros 3, 4 e 5 pode-se observar que os riscos de pessoas e de tecnologia permeiam o risco de processos, pois, as pessoas e a tecnologia são insumos para a execução destes.

Assim sendo, pode-se entender que existem riscos que se manifestam devido a ocorrência de outros riscos e que esse encadeamento de eventos pode afetar a imagem da organização. Por exemplo: o risco da falha em um *software* pode fragilizar um controle de processo, possibilitando uma fraude e afetando a imagem da organização.

O controle desses riscos e a definição das ações a serem desenvolvidas em

razão de sua ocorrência é conhecido como Gestão de Riscos.

#### 2.4.3 Gestão de Risco Operacional

A existência de riscos operacionais nos processos do Exército Brasileiro reforça a necessidade de que estes sejam administrados, sendo necessária a definição de até que ponto aceitá-los para tornar efetiva a gestão destes riscos.

Desta forma, a gestão de riscos operacionais torna-se prática necessária a ser desenvolvida pela Instituição.

Segundo Brito (2000, p.23 citado por TRAPP, 2004, p. 63) “ a gestão de risco é o processo por meio do qual as diversas exposições ao risco são identificadas, mensuradas e controladas”. O autor afirma, ainda, que, sem essa gestão, os riscos podem promover o desaparecimento da organização.

No caso do Exército Brasileiro, esse desaparecimento pode ser entendido como descrédito junto a sociedade, com possível repercussão internacional e perda de mercado, na medida em que poderá deixar de exercer seu próprio controle para submeter-se a CGU.

Para que os riscos operacionais sejam administrados Marshall (2002, p. 22 citado por Trapp, p. 63) enumera oito principais funções a serem desenvolvidas:

- 1) Identificação do risco;
- 2) Medição do risco;
- 3) Prevenção de perdas operacionais;
- 4) Mitigação do impacto da perda após sua ocorrência;
- 5) Previsão de perdas operacionais;
- 6) Transferência do risco a terceiros externos presumivelmente mais bem capacitados para lidar com o risco;
- 7) Mudança da forma do risco para outro tipo de risco; e
- 8) Alocação de capital para cobrir o risco operacional.

Para implementar um sistema adequado de gerenciamento de risco operacional Crouhy *et al* (2001, p. 486 citado por TRAPP, 2004, p. 64) descreve oito elementos fundamentais , quais sejam:

- Estratégias e políticas: desenvolvimento de estratégias e políticas bem

definidas para o processo de gerenciamento do risco operacional, explicitando-se os padrões desejados para medida de risco, estabelecendo-se diretrizes claras para práticas que contribuam para reduzir o risco e a criação de uma estrutura organizacional;

- Identificação dos riscos: definição de uma linguagem comum para identificação de risco, o que pode ser facilitado pela criação de um dicionário de riscos internos;

- Processos: mapeamento de processos para cada área administrativa, de forma a proporcionar transparência na execução das atividades tanto para administração dos riscos, quanto para os auditores;

- Metodologias de medida: desenvolvimento de métodos e atividades (ferramentas de autoavaliação) que possibilitam avaliar a performance da instituição.

- Gerenciamento da exposição: definição de como administrar a exposição ao risco operacional e proteção adequada aos riscos, atentando para o custo-benefício do controle;

- Análise de riscos: desenvolvimento de ferramentas para análise de riscos, devendo serem revistos periodicamente com o objetivo do estabelecimento de alertas de ocorrência de um aumento potencial do risco;

- Capital econômico: desenvolvimento de técnicas para calcular a quantia de capital necessário para suportar os riscos operacionais;

- Monitorar e reportar: decidir como a instituição irá reportar a exposição aos riscos.

O desenvolvimento dos elementos acima são dinâmicos e devem ser vistos como um fluxo contínuo que visa evitar perdas operacionais, além disso, deve estar em constante sintonia com o processo de conscientização organizacional, na qual a instituição tem obrigação de fazer com que cada indivíduo perceba-se como parte do processo de gerenciamento do risco operacional.(TRAPP, 2004, p.65)

A conscientização organizacional relacionada a gestão do risco operacional tem seu desenvolvimento ao longo do tempo, a medida em que a organização amadurece sua estrutura de gestão de riscos. Tal evolução pode ser organizada em estágios que identificam o nível de maturidade da organização em relação a gestão de riscos.

#### 2.4.4 Estágios na Gestão do Risco Operacional

Organizar a gestão do risco operacional em estágios facilita o seu entendimento e ajuda a organização a buscar o seu aperfeiçoamento e manutenção dos padrões alcançados.

Segundo o estudo da *Risk Management Association* (2000, p. 1-10 citado por TRAPP, 2004, p. 69) é possível escalonar a estrutura de gestão do risco operacional em cinco estágios:

Estágio I – Base tradicional: nesse estágio não existe uma estrutura formal para o tratamento dos riscos operacionais, sendo estes administrados isoladamente por seus gestores, dependendo demasiadamente da auditoria interna para a verificação de perdas.

Estágio II – Conscientização: nesse estágio as organizações desenvolvem área específica para gerenciar riscos operacionais, definindo políticas, responsabilidades e ferramentas de apoio. Estas ferramentas incluem mapeamento de processos com a identificação de riscos e formalização dos controles utilizados e estabelecimento de um banco de dados com histórico de eventos de perdas decorrentes dos riscos.

Estágio III – Monitoramento: Após identificar os riscos operacionais, cresce de importância relacioná-los a seus impactos. O objetivo passa a ser o acompanhamento do nível atual de risco operacional e a efetividade das funções de gerenciamento. Neste estágio há o estabelecimento de indicadores de risco (quantitativos e qualitativos) metas ou limites com o respectivo monitoramento.

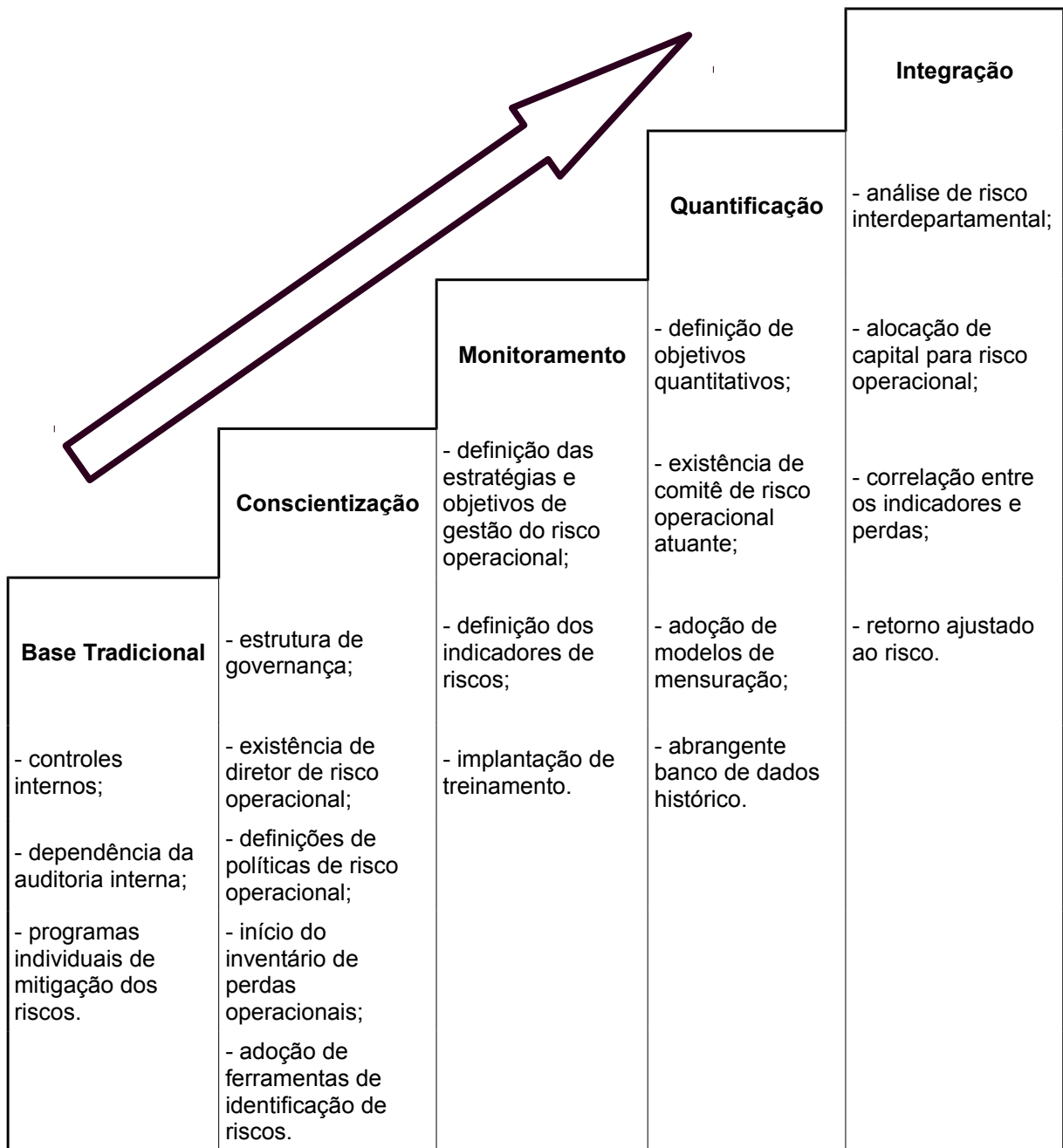
Estágio IV – Quantificação: a partir daqui, a instituição já possui uma melhor compreensão da sua situação de exposição ao risco operacional, assim já consegue focar na quantificação dos riscos e prever acontecimentos futuros. A utilização de ferramentas mais analíticas, baseadas em dados reais, torna-se mais efetiva devido a existência do banco de dados de evento de perda, iniciado no estágio II.

Estágio V – Integração: A gestão de risco operacional está plenamente difundida e reconhecido o seu valor por todas as áreas da instituição, preocupando-se com a integração completa da quantificação de todos os riscos organizacionais, além dos operacionais. Tal quantificação também é aplicada no planejamento

estratégico e na melhoria da qualidade dos processos.

A figura abaixo resume o escalonamento da estrutura da gestão de riscos operacionais por fases.

FIGURA 6 – ESTÁGIOS NA GESTÃO DO RISCO OPERACIONAL.



FONTE: TRAPP (2004, p. 71 adaptado de *Risk Management Association* (2000, p. 1-10)).

Esta figura representa a evolução de uma organização que inicia suas

atividades na Base Tradicional e, a medida que evolui, desenvolve maturidade para gerir riscos, passando do controle de riscos individualizado e pulverizado em diversas áreas, para uma estrutura organizada, com processos de gestão sistematizados, integrando a gestão de riscos da organização, sendo possível tratar os sub-riscos identificados que permeiam os riscos interdepartamentais, principalmente aqueles cuja ocorrência desencadeia outros riscos e tem impacto na imagem da organização.

Um dos tratamentos dos riscos na gestão de riscos é a definição de controles internos, razão pela qual, deve-se entender a relação existente entre eles.

#### 2.4.5 Relação entre Risco Operacional e Controle Interno Administrativo

A relação entre o risco operacional e o controle interno administrativo foi abordada em aula de maneira resumida, porém didática, pelo professor PARDINI (2016), no Curso de Formação de Auditores Internos – Nível Intermediário, proporcionado pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil, na qual relacionou em que momento surgem os controles internos administrativos dentro de uma estrutura de gestão, deixando claro qual o verdadeiro objetivo deste, possibilitando a racionalização dos controles e o alinhamento dos riscos residuais ao nível de apetite a risco aceito pela organização.

Segundo o professor, uma organização existe para gerar valor para as partes interessadas, devido a isso ela tem uma missão a cumprir, de onde são definidos objetivos estratégicos que visam o cumprimento desta missão. Para que estes objetivos sejam alcançados, estratégias são definidas e processos operacionais são executados, sendo que, cada processo possui seus objetivos operacionais (Informação verbal)<sup>12</sup>.

Ocorre que, por influência de fatores externos existem riscos dos objetivos estratégicos não serem alcançados, e devido a fatores internos à organização, existem riscos de que os objetivos operacionais não se concretizem.

Ao serem identificados, uma avaliação quanto a probabilidade e o impacto da ocorrência pode ser efetuada e uma resposta ao risco pode ser planejada e

---

<sup>12</sup> PARDINI, Eduardo Person, Curso de Formação de Auditores Internos – Nível Intermediário. Brasília, 2016. Informação verbal.

executada.

As possibilidades de resposta aos riscos identificados são: aceitar, evitar, transferir e mitigar.

A aceitação, implica dizer que o risco inerente está dentro do apetite a riscos da organização.

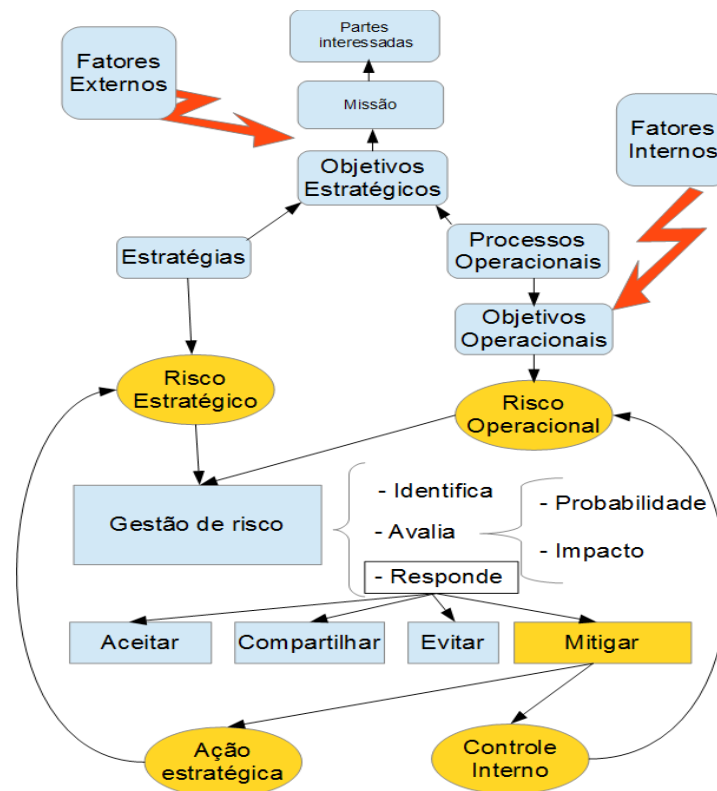
Segundo o professor Pardini, evitar o risco só será possível se a organização não executar o processo ou desistir da estratégia.

A transferência do risco ocorre pela entrega deste a um terceiro, que pode ocorrer mediante contrato, como por exemplo o contrato de seguros.

E, por fim, a mitigação do risco ocorre pela definição de ações estratégicas para os objetivos estratégicos e criação de controles internos para os objetivos operacionais, agindo no risco de modo a trazê-lo ao nível de aceitação da organização quanto ao apetite a riscos.

A figura 7 ilustra essa relação:

Figura 7. RELAÇÃO RISCO X CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO.



FONTE: Adaptado de PARDINNI (2016).

Como o foco deste trabalho está centrado em controles internos e riscos, as questões relacionadas a ações estratégicas e objetivos estratégicos não serão abordadas.

Pardini (2016) explicou que para um bom entendimento do processo a analisar, faz-se necessário o levantamento de leis e regulamentos que o afetam, ter acesso a avaliações de riscos anteriores, estabelecer um fluxograma do processo para saber como ele está sendo executado e definir o objetivo do processo.

O fluxograma permite entender e distinguir as tarefas envolvidas no processo e os controles internos administrativos utilizados. Ao levantar todos os controles envolvidos é possível estabelecer uma matriz de controles.

Conhecendo-se o objetivo do processo é possível levantar quais as falhas que podem ocorrer que venham a afetar o alcance do objetivo. Com base nestas informações determina-se os riscos do processo e realiza-se o levantamento dos fatores de risco.

É para os fatores de risco que devem ser estabelecidos controles internos, pois, não há possibilidade de tratar o risco e sim a sua causa. Por exemplo: O risco de morrer de infarto não pode ser tratado, não havendo como estabelecer um controle para “morrer de infarto”, porém, as causas (fatores do risco) do infarto sim, como controle do peso, da pressão arterial, da prática regular de atividade física etc.

Definida a matriz de riscos e a matriz de controles, o seu confronto permite identificar riscos que não tem controle, controle que não tem riscos associados, os riscos que possuem controle e os riscos cujos controles não os mitigam a ponto de se tornarem aceitáveis para a organização.

O quadro 6 exemplifica a relação entre a matriz de riscos e a matriz de controles no processo de compras sem, contudo, evidenciar todos os riscos e controles internos envolvidos.

Quadro 6 – Análise do processo de compras.

<b>Objetivo do processo</b>	<b>Risco inerente</b>	<b>Controle Interno</b>
O1 – Comprar somente o que é necessário.	R1 – Comprar mais que o necessário.	C1 – Requisição de compras aprovada.
O2 – Comprar pelo preço mais competitivo.	R2 – Comprar mais caro.	C2 – Cotação de três preços com revisão e aprovação da melhor



		proposta.
O3 – Receber no momento necessário	R3 – Não receber ou receber atrasado.	Sem controle.

FONTE: Adaptado de PARDINNI (2016).

Desta forma, é possível saber se os controles internos são capazes de agir nos processos operacionais de maneira a garantir que os objetivos da empresa sejam alcançados.

Após o levantamento de todas as áreas envolvidas na gestão de riscos, cuja atividade tem relação direta com os controles internos e impacta a governança, resta abordar o Sistema de Excelência Gerencial do Exército com o intuito de possibilitar o alcance do objetivo deste trabalho.

## 2.6 SISTEMA DE EXCELÊNCIA GERENCIAL NO EXÉRCITO BRASILEIRO (SE-EB)

O Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro é uma evolução do Programa de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, considerado o marco inicial da busca pela melhoria da gestão na força de uma forma sistêmica, sendo este o motivo para que seja abordado inicialmente.

### 2.6.1 Programa de Excelência Gerencial

O Comandante do Exército, General de Exército Francisco Roberto de Albuquerque, por meio da Portaria nº 191, de 17 de abril de 2003, criou o Programa de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro (PEG), com o objetivo de proporcionar a melhoria contínua da gestão do Exército Brasileiro, com foco na operacionalidade e no bem-estar do público interno e de seus dependentes<sup>13</sup>, tendo como escopo ser um instrumento para a reorganização das atividades da Força Terrestre, sob a égide da Excelência Gerencial.

O Programa teve início com a sensibilização do Alto-Comando do Exército (ACE) sobre o assunto e a criação de uma Assessoria Especial vinculada ao Gabinete do Comandante do Exército que se tornou responsável por sua

<sup>13</sup> Histórico do Programa de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro – (PEG-EB), disponível em <http://www.portalpeg.eb.mil.br/index.php/editoria-c>, acessado em 05/04/2016.

implantação.

Buscando o êxito da implantação, foram estabelecidos intercâmbios de cooperação com instituições civis, públicas e privadas, no sentido de criar condições para troca de ideias que resultaram nos primeiros conhecimentos sobre o *Balanced Score Card* (BSC) e a criação das primeiras normatizações sobre o assunto (Excelência Gerencial ) na Força.

O programa passou a ter a sua disposição Instruções Provisórias com informações básicas acerca do Modelo de Excelência de Gestão, Planejamento Estratégico Organizacional, Análise e Melhoria de Processos, Melhoria Contínua, Elaboração e Gerenciamento de Projetos e Sistema de Medição de Desempenho Organizacional que tem o objetivo de consolidar as bases doutrinárias que visam melhorar continuamente a gestão do Exército Brasileiro.

Lopes (2014, p. 20) ressalta que “o objetivo do Exército Brasileiro sempre foi a implantação e difusão de tais ideias em todos os níveis da Força Terrestre”, para tanto, o autor relata que diversas ações foram tomadas com este foco. Uma delas foi a implantação da metodologia de autoavaliação do Programa de Qualidade do Serviço Público, atualmente Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), oriundo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em consequência, foi realizada uma capacitação específica para os militares, tendo como efeito a aproximação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Exército Brasileiro.

O foco do Comando do Exército, desde o princípio foi alinhar o esforço de gestão priorizando ações simples e focadas nos resultados. Definiu-se as fases de implantação do PEG e foram realizadas as primeiras autoavaliações nas diversas OM do Exército Brasileiro.

Ainda em 2003, investiu-se em capacitação de gestores e auditores de gestão para colaborarem no desenvolvimento do Programa e algumas organizações militares foram vencedoras de prêmios de qualidade em diferentes níveis, percebendo-se, já nos primeiros anos, um pensamento voltado a gestão de forma mais organizada.

## 2.6.2 Sistema de Excelência no Exército Brasileiro

Em 20 de abril de 2007, por meio da Portaria nº 220, o Exmo Sr General de Exército Enzo Martins Peri, Comandante do Exército, estabeleceu o Sistema de Excelência Gerencial, em continuidade ao Programa de Excelência Gerencial, visando integrar as informações gerenciais do Exército Brasileiro, para auxiliar as decisões do Comandante do Exército e do Alto-Comando do Exército, incorporando os conceitos e práticas do Programa de Excelência Gerencial.

Objetivando o desenvolvimento deste sistema, quatro grandes projetos<sup>14</sup>, diretamente interrelacionados, foram definidos, são eles:

- Sistema de Gestão Estratégica / *Balanced Scorecard* (SGE/BSC), cujo objetivo é “prosseguir com a implantação do Sistema de Gestão Estratégica nos Comandos Militares de Área, no Órgão de Direção Geral (ODG), nos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e nos Órgãos de Assistência Direta e Imediata (OADI), empregando a metodologia *Balanced Scorecard*, de modo a manter um modelo integrado com o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx);

- Sistema Integrado de Gestão (SIG), cujo objetivo é implantar um sistema integrado de gestão no ODG e ODS, visando a integrar os sistemas corporativos existentes no Exército Brasileiro, utilizando inicialmente áreas-piloto;

- Projeto de Gestão por Processos (PGP), tem como objetivo implantar um modelo de mapeamento dos processos no ODG e nos ODS, visando documentar e aprimorar os processos organizacionais existentes, utilizando inicialmente áreas-piloto para estes mapeamentos;

- Projeto de Consolidação do PEG-EB, que visa dar continuidade ao Programa de Excelência Gerencial em todos os níveis do Exército, utilizando os critérios preconizados pelo Programa Gespública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, buscando consolidar as modernas práticas de gestão, visando elevar o nível de operacionalidade da Força Terrestre.

Em 23 de outubro de 2008, por meio da nota número 001/A3.2-Circular, o Comandante do Exército determinou a institucionalização do SE-EB e encaminhou ao Alto-Comando do Exército, aos comandantes, aos chefes e aos diretores de

---

<sup>14</sup> Descrição dos projetos extraído do sítio <http://www.portalpeg.eb.mil.br/index.php/editoria-c>. Acessado em 29/05/2016.

organizações militares, o compêndio intitulado Sistema de Excelência na Organização Militar (SE-OM) com o objetivo de que fosse difundido e amplamente utilizado por todos os quadros das OM.

### 2.6.3 Sistema de Excelência na Organização Militar (SE-OM)

Em 2008, a Assessoria Especial editou o compêndio intitulado como Sistema de Excelência na Organização Militar (SE-OM) com a finalidade de implantar nas OM ferramentas de gestão integradas a seus processos utilizando a base conceitual do SE-EB.

Os objetivos do SE-OM (2008, p. 4) são:

- Contribuir para o prosseguimento do Sistema de Excelência Gerencial (SE-EB);
- Consolidar o Programa de Excelência Gerencial (PEG-EB);
- Consolidar a base conceitual e doutrinária do Modelo de Excelência utilizado pelo EB, customizado para a Força Terrestre;
- Incrementar a capacitação nas OM das Ferramentas Gerenciais, otimizando a sua utilização;
- Conscientizar os militares do EB sobre a importância da gestão aplicada a operacionalidade da tropa;
- Demonstrar especial atenção à Gestão dos Processos Organizacionais, particularmente os Processos Finalísticos e os principais Processos de Apoio; e
- Atender as necessidades de capacitação em todos os níveis da Força.

O SE-OM tem como foco a melhoria contínua dos Processos Finalísticos e de Apoio para modernizar a gestão com claro objetivo de aumentar a operacionalidade da Organização Militar, focando a sua missão institucional.

O Sistema possui sete ferramentas a disposição do comandante para gerenciar de maneira objetiva sua Organização Militar, são elas: Autoavaliação; estabelecimento do Plano de Gestão para OM; como criar Planos; uma abordagem sobre os Projetos de Inovação e Melhoria; Sistema de Medição de Desempenho Organizacional; Melhores Práticas de Gestão e Análise e Melhoria de Processos.

Destas sete ferramentas somente a Análise e Melhoria de Processos, será

analisada, por estar diretamente relacionado a avaliação e melhoria dos processos Finalísticos e de Apoio, ou seja, aos processos operacionais, dos quais resultam objetivos operacionais que se não alcançados prejudicam o cumprimento da missão da instituição e, por conseguinte, impactam os resultados esperados.

#### 2.6.3.1 Análise e Melhoria de Processos

Segundo o Manual do Sistema de Excelência na Organização Militar (2008, p. 98) “a Análise e Melhoria de Processos é de fundamental importância para o fortalecimento e desenvolvimento dos processos de uma OM, a fim de conduzi-la ao caminho da excelência gerencial.”

Para o SE-OM os objetivos da Análise e Melhoria de Processos consistem em:

- melhorar o entendimento das funções pelos militares da OM;
- facilitar a adaptação dos militares transferidos dentro dos padrões adotados pela OM;
- integrar diversos setores da OM;
- participar do crescimento da OM por todos os seus integrantes;
- garantir o cumprimento das missões, com a redução de retrabalhos e gastos desnecessários, por estarem os processos padronizados;
- introduzir conceitos modernos de gestão no cotidiano da OM;
- incrementar os resultados dos processos com a introdução de conceitos de qualidade; e
- fortalecer o trabalho em equipe dentro da OM.

Para entender o processo de análise, faz-se necessário conhecer os tipos de processo.

O SE-OM (2008, p. 99) destaca os seguintes tipos de processo:

- Processos Finalísticos: estão “associados às atividades-fim da OM ou diretamente envolvidos no atendimento das necessidades do Escalão Superior: Ex Operações<sup>15</sup>.”

- Processos de Apoio: “dão suporte a atividade-fim da OM, tais como: Pessoal, Informações, Logística, Comunicação Social, Tecnologia da Informação,

<sup>15</sup> Operações Militares.

Finanças e etc.”

- Processos Gerenciais: “são processos de informação e decisão para coordenar as atividades de apoio e os processos finalísticos. Planejamento de gestão, gestão de processos e gestão do conhecimento são exemplos de processos gerenciais.”

O quadro a seguir sintetiza os tipos de processos:

Quadro 7 – Síntese dos tipos de processo.

<b>Processos finalísticos</b>	<b>Processos de apoio</b>	<b>Processos gerenciais</b>
São ligados a essência do funcionamento da organização.	São centrados na organização.	São centrados nos gerentes (comandantes, chefes e diretores).
São apoiados por outros processos internos.	Viabilizam o funcionamento dos vários subsistemas da organização.	Estão relacionados aos processos decisórios e a informação.
Resultam no produto o serviço que é recebido pelo cliente externo.	Garantem o suporte adequado aos processos finalísticos.	Incluem as ações de medição e ajuste do desempenho da organização.

FONTE: IP AMP-PEG (p. 3-4).

Para que um processo possa ser melhorado ele deve ser submetido a metodologia da Análise e Melhoria de Processos.

A metodologia definida pelo SE-OM consiste em quatro etapas: o Planejamento da Melhoria, o Mapeamento do Processo, a Análise da Melhoria, a Implantação da Melhoria e o Gerenciamento.

No Planejamento da Melhoria ocorre a preparação da equipe e a elaboração do Plano de Trabalho, no qual se identifica o processo de trabalho que deverá ser analisado, ou seja, melhorado, otimizado e/ou aprimorado. Para o estabelecimento desta priorização, o SE-OM estabelece que deve ser verificado:

- o grau de vinculação com os objetivos do plano de gestão;
- o impacto nos usuários externos;
- o potencial para a redução de custos para a OM, e
- o impacto na imagem externa.

Para o Mapeamento do Processo deve-se levantar as etapas e normas

envolvidas com o processo, identificar os quatro elementos essenciais do processo (fornecedor, entrada, saída e cliente) e definir uma representação gráfica (fluxograma do processo).

De posse destas informações, passa-se à Análise da Melhoria do Processo, na qual estabelece-se uma Árvore de Soluções, identificando os principais problemas que afetam o processo de trabalho, com o respectivo encaminhamento para a sua solução. Para isso, os seguintes passos são necessários:

Passo 1: Identificação e priorização dos problemas.

Passo 2: Identificação e priorização das causas.

Passo 3: Identificação e priorização das soluções.

Após isso defini-se o novo processo e formula-se indicadores de desempenho para avaliar sua eficiência e eficácia.

Finalizando a metodologia é elaborada uma Proposta de Melhoria, que é submetida a autoridade competente para que as novas medidas sejam aprovadas e adotadas.

Como resultado a implementação da melhoria é realizada por meio de ações julgadas necessárias, como o treinamento dos envolvidos no processo e a elaboração de um Plano de Comunicação para difundir o novo modelo adotado.

### 3 METODOLOGIA

Seguindo os critérios básicos de pesquisa definidos por Vergara (1998) quanto aos fins, trata-se de pesquisa exploratória, pois foi realizada buscando informações relacionadas a governança, controle interno, gestão de riscos e fraude, áreas em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado no âmbito do Exército Brasileiro e descritiva, pois teve como objetivo estabelecer a relação entre estes elementos e o Sistema de Excelência Gerencial para avaliar como este poderia contribuir para a identificação e gestão destes riscos, sendo também considerada aplicada, pois visa resolver problema concreto, porém, não imediato.

Além disto, quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e documental, por ser um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas e redes eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral; e documental, por ser também, realizada em documentos pertencentes ao Exército Brasileiro relacionados ao Sistema de Excelência Gerencial.

Visando alcançar os objetivos desta pesquisa, fez-se necessário a utilização de procedimentos metodológicos sendo adotados os seguintes:

- a) selecionou-se as fontes de consulta que tratavam dos assuntos relacionados ao tema, tanto impressos quanto eletrônicos;
- b) identificou-se as informações constantes do material impresso e do material eletrônico;
- c) estabeleceu-se a relação entre as informações obtidas dentro de cada assunto relacionado ao tema;
- d) estabeleceu-se as relações entre as informações obtidas em cada assunto relacionado ao tema com o problema proposto; e
- e) analisou-se as informações obtidas com o objetivo de chegar a uma conclusão.

Quanto a abordagem do problema, trata-se de pesquisa qualitativa, pois, buscou-se a coleta de informações sem medição numérica para responder a questões de pesquisa não provando hipóteses em seu processo de interpretação.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após o levantamento de todos os assuntos que envolvem o tema, buscando alcançar os objetivos do presente trabalho, faz-se necessária uma abordagem definitiva para entender se há possibilidade do Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro contribuir com o Sistema de Controle Interno do Exército para identificar riscos e mitigar fraudes.

As fontes de consulta, tanto impressas quanto em meio eletrônico, foram selecionadas dentre as que tratavam do assunto, estabelecendo-se a relação entre elas.

Foram identificados os seguintes assuntos: Governança Corporativa, com foco na Governança Pública; Controles Internos, fazendo a distinção entre estes e os Controles Internos Administrativos; Gestão de Riscos, com destaque para o Risco Operacional; Fraudes, abordando o perfil do fraudador e o próprio Sistema de Excelência Gerencial do Exército de uma maneira geral e de forma mais objetiva o Sistema de Excelência na Organização Militar com foco na ferramenta Análise e Melhoria de Processos.

Após estabelecer a relação entre as informações obtidas dentro de cada assunto relacionado ao tema de modo a alcançar os objetivos específicos, pode-se confronta-las com o problema proposto.

Para atingir o objetivo específico de descrever a Governança Corporativa faz-se necessário entender os mecanismos de seu surgimento.

Uma organização, independente de sua magnitude, sempre poderá ser vista como a materialização da execução de processos organizacionais. No princípio, qualquer organização é estruturada de forma piramidal, estando os meios de produção, insumos equipamentos e pessoal, na base desta pirâmide e o gestor, definidor de políticas, estratégias e metas, em seu topo, sendo este, normalmente o proprietário da organização. A Figura 8 demonstra esta estrutura.

FIGURA 8 – REPRESENTAÇÃO DA GESTÃO NA ORGANIZAÇÃO.



FONTE: O autor.

A medida em que a organizações se desenvolve, surge a necessidade de novas filiais, incorporações ou criações de outras empresas subsidiárias para dar continuidade a suas atividades.

O desenvolvimento dessa estrutura, faz com que o proprietário da organização, que antes estava próximo dos meios de produção, a ponto de conseguir acompanhá-la de maneira mais presente, afaste-se cada vez mais dessa condição, sendo necessária a contratação de um gestor para gerir o patrimônio e gerar valor para o proprietário.

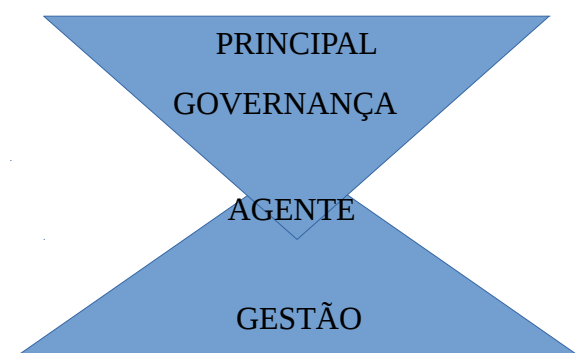
Ocorre que, a partir do momento em que o patrimônio é entregue ao gestor para que este o gerencie, pode ocorrer a chamada Teoria do Conflito de Agência, que pode ser entendida como o conflito que surge quando o bem estar do Principal, depende das decisões tomadas pelo Agente que administra o patrimônio do Principal.

Para o entendimento desta teoria deve-se ter em mente que o Principal é o dono do patrimônio ou proprietário e o Agente é o gestor que irá gerenciar o patrimônio.

Para garantir ao proprietário que esse gestor, ao qual foi entregue o poder sobre a gerência do patrimônio, não utilize esse poder em benefício próprio, ou assuma riscos de negócio não toleráveis pelo proprietário, surge uma estrutura em forma de pirâmide invertida, na qual sua base tem relação com o topo da pirâmide retratada na Figura 7 e seu topo, mais largo, representa a posição mais afastada em que se encontra o proprietário.

A esta nova estrutura, responsável pelo estabelecimento dos mecanismos de liderança, estratégia e controle da organização, dá-se o nome de Governança, representada pela Figura 8.

FIGURA 9 – REPRESENTAÇÃO DA GOVERNANÇA NA ORGANIZAÇÃO.



FONTE: O autor.

De maneira análoga, esta estrutura é utilizada na Administração Pública, podendo ser identificado como Principal a sociedade, que entrega parte de seus recursos em forma de impostos as organizações públicas, e como Agente os responsáveis por gerir o patrimônio público criando o valor demandado pela sociedade na forma de serviços públicos.

Diante disto, pode-se descrever Governança Corporativa estabelecendo-se uma relação entre a Estrutura da Governança na Administração Pública e o Exército Brasileiro, por meio dos órgãos que a compõe de acordo com o Quadro 8.

Quadro 8 – Descrição da estrutura da Governança na Adm Pub e no Exército Brasileiro.

Estrutura da Governança na Adm Pub		Estrutura da Governança em relação ao Exército Brasileiro
Principal (Sociedade)		Cidadãos
Organizações superiores		Ministério da Defesa
Instâncias externas de governança		Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União
Instâncias externas de apoio à governança		Controle social organizado
Instâncias internas de governança	Alta Administração (autoridade máxima e dirigentes superiores)	Comandante do Exército Alto-Comando do Exército
	Auditoria interna	Centro de Controle Interno do Exército

Gestão Tática (Dirigentes)	Diretorias e Departamentos do Exército
Gestão Operacional (Gerentes)	Comandantes de Organizações Militares

FONTE: O autor.

O funcionamento dessa estrutura, ocorre por meio de três mecanismos que estão em constante sincronização: a liderança, a estratégia e o controle.

A liderança está associada a mobilização de pessoas para que ocupem as posições de gestão na organização, possuidoras de valores éticos e que consigam exigir tais valores de seus subordinados por meio da competência que lhes foi delegada, tudo isso, relacionado a como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança.

As estratégias são conduzidas pelos líderes e são desenvolvidas levando-se em consideração o ambiente externo e interno da organização, as expectativas das partes interessadas, avaliação de cenários, definição e monitoramento de objetivos de médio curto e longo prazo e a sinergia entre as estratégias.

Já o controle é exercido pela avaliação dos controles internos administrativos por meio da verificação destes pela auditoria, buscando saber se são capazes de mitigar os riscos inerentes aos processos que são desenvolvidos pela organização, sendo realizada, também, a prestação de contas (*accountability*) pelo gestor e a auditoria pelo Sistema de Controle Interno do Exército.

Para atingir o objetivo específico de descrever controle Interno buscou-se levantar a estrutura de controle existente no Exército e o papel de cada agente nessa organização, sendo possível entender que dentro da estrutura do Exército Brasileiro a responsabilidade por testar os controles internos das Organizações Militares é do Centro de Controle Interno do Exército, que executa esta atividade por meio de suas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército, porém, o estabelecimento destes controles e a gestão dos riscos inerentes aos processos cabem ao gestores (comandantes, chefes ou diretores).

Percebe-se até então que o mecanismo controle, executado pelo Centro de Controle Interno do Exército, sua Inspetorias e pelos gestores agrega valor para a Governança do Exército Brasileiro, na medida em que estes controles são postos em prática para mitigar os riscos operacionais identificados e que são testados pela auditoria.

A relação entre a identificação dos riscos e os Controles Internos Administrativos, é estabelecida quando estes são definidos para mitigar aqueles, trazendo-os ao nível de apetite a riscos da organização.

Para que se possa definir os controles a serem aplicados aos processos organizacionais, faz-se necessário realizar o levantamento dos processos que agregam valor a organização. Estes processos, notadamente são aqueles relacionados as estratégias da organização, que foram definidas para atender as expectativas da Governança, ou, em uma visão mais restrita, do Principal.

Melhor dizendo, uma organização existe para gerar valor para as partes interessadas, no caso do Exército Brasileiro, para atender as expectativas da sociedade.

Para que o Exército possa atender a estas expectativas, uma missão lhe é atribuída, com a definição de uma missão, objetivos estratégicos e estratégias que irão permear toda a estrutura da Força, desde as instâncias internas da Governança, passando pela Gestão Tática e Gestão Operacional.

Atingir os objetivos estratégicos, sempre dependerá de processos operacionais envolvidos; estes processos também tem seus objetivos, chamados objetivos operacionais, que se não alcançados, podem gerar impacto na organização.

Os riscos operacionais são levantados a partir da verificação das possibilidades dos objetivos operacionais não serem alcançados definindo-se uma gestão de riscos para controlá-los.

A descrição do processo para identificação de riscos, um dos objetivos específicos deste trabalho pode ser melhor entendido por meio do Quadro 9, onde também é abordado o estabelecimento de controles internos administrativos e a definição da gestão de riscos.

Quadro 9 – Etapas para a definição da Gestão de Riscos.

<b>ETAPAS PARA DEFINIÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS</b>	<b>CRITÉRIOS</b>
Identificação dos processos a serem analisados.	Verificar se os processos a serem analisados estão relacionados aos objetivos estratégicos da organização.
Mapear os processos.	Realizar o levantamento das ações a serem executadas e definir um fluxograma do processo.

Identificar os objetivos de cada processo.	Identificar qual a finalidade de cada processo. Por exemplo: a finalidade do processo de pagamento é pagar o valor certo, a pessoa ou organização certa, na hora certa etc.
Identificar os riscos envolvidos em cada processo.	Identificar os eventos de risco envolvidos em cada processo. Por exemplo: os riscos do processo de pagamento são: pagar o valor errado, pagar a pessoa ou organização errada, pagar na hora errada etc.
Priorizar os riscos identificados.	Avaliar os riscos segundo a probabilidade e o impacto atribuído a cada um estabelecendo uma matriz de riscos.
Identificar os controles existentes em cada processo.	Elaborar uma matriz de controles para cada processo.
Comparar a matriz de riscos com a matriz de controles de cada processo.	Identificar riscos que não tem controle, controles que não possuem riscos relacionados, controles que não mitigam os riscos a que estão relacionados e controles que atuam de maneira adequada nos riscos relacionados.
Selecionar os riscos que não tem controle e os controles que não conseguem mitigar os riscos identificados.	Para os riscos que não possuem controle verificar se estes estão dentro do apetite a riscos da organização (nível de risco que a organização aceita correr). Levantar os fatores de riscos relacionados aos eventos de risco para os controles que não conseguem mitigar riscos e para aqueles riscos que não estão dentro do apetite a riscos.
Estabelecer as causas para os eventos de risco (efeitos).	Para cada evento de risco deve ser elaborado um Diagrama de Ishikawa para que fique evidenciado os fatores (causas) de risco e assim poder ser elaborado um controle interno que traga o risco até o apetite a riscos da organização.
Estabelecer o controle interno administrativo adequado.	Testar o controle, por meio de nova análise de probabilidade e impacto, a fim de verificar se esta atuando no risco trazendo-o ao nível de apetite a riscos da organização.
Estabelecer a gestão de riscos dos processos operacionais.	Criar uma sistemática de acompanhamento dos eventos de risco por meio do estabelecimento de indicadores.

FONTE: Adaptado de Pardini, 2016.

Para facilitar a gestão de riscos dentro da organização e possibilitar um melhor monitoramento destes, algumas categorias de riscos operacionais podem ser definidas, estabelecendo-se assim um dicionário de riscos. Como exemplo pode-se citar os riscos de pessoas, os riscos de processos, os riscos de tecnologia e os riscos de imagem.

Como já foi abordado, estes riscos permeiam toda a organização e tem

relação intrínseca com suas operações, porém, nada é tão impactante a toda uma organização quanto a ocorrência de fraudes, pois prejudicam sua imagem.

Dentre as categorias de riscos acima elencadas, os riscos relacionados as pessoas é que englobam a possibilidade das fraudes, sendo estas operadas por indivíduos ou grupos que exploram deficiências nos controles internos administrativos da organização para obter vantagens indevidas, sejam elas financeiras ou patrimoniais.

O estudo de Inaldo de Vasconcelos Soares, intitulado “Os Crimes Contra a Administração Pública”, citado por SANTOS (2015) informa que a cada R\$ 1,00 (um real), R\$ 0,61 (sessenta e um centavos) são desviados da Administração Pública, por meio da existência de controles internos deficientes, de pessoas propensas a corrupção, tanto ativa quanto passiva, da sensação de impunidade, da dificuldade na formação de provas e na grande quantidade de artifícios legais a disposição do fraudador.

Santos ainda indica que as áreas mais comuns, dentro da administração pública nas quais surgem as fraudes são: licitações públicas, administração de contratos, controle de bens patrimoniais, convênios e repasses, conformidade documental e sonegação fiscal.

Todas estas áreas são operadas pelo Exército Brasileiro razão pela qual o monitoramento dos riscos da instituição deve ser algo a ser desenvolvido, o que não pode ser interpretado como inexistência ou falta de controle na Força, mas sim de que o risco não tem um tratamento técnico.

Pode-se entender que a maturidade da gestão de riscos na Força encontra-se no nível de Base Tradicional<sup>16</sup>, na qual não existe uma estrutura formal para o tratamento dos riscos operacionais, sendo estes administrados isoladamente por seus gestores, dependendo demasiadamente da auditoria interna para a verificação de perda (TRAPP, 2004).

A descrição de como ocorrem as fraudes e das características do fraudador tornam-se essenciais para que se possa identificar fraudes, sendo estes, objetivos específicos do presente trabalho.

Os tipos de fraudador podem ser descritos como Fraudador Acidental, Fraudador Acidental Continuado e Fraudador Predador.

---

<sup>16</sup> Conforme Figura 6, p. 43, deste trabalho.

O Fraudador Acidental é aquele que descobre uma vulnerabilidade nos controles internos administrativo e resolve testá-la. Ocorre que, em muitos casos, o Fraudador Acidental ao perceber que sua atividade não foi descoberta, racionaliza uma justificativa para dar continuidade ao processo, passando a ser um Fraudador Acidental Continuado.

A fraude então tem início porque três condições importantes confluíram para isso: A Oportunidade Percebida, a Motivação e a Racionalização.

A Oportunidade é percebida na descoberta da falha nos controles internos administrativos; a Motivação é a condição em que a pessoa se encontra no momento dessa descoberta, podendo ser, por exemplo, detentora de dívidas ou de problemas de saúde na família; já a Racionalização é o desenvolvimento de um pensamento no qual o fraudador justifica a prática da fraude, como por exemplo, entender que se trata de um adiantamento e que depois irá devolver o valor adiantado.

O Fraudador Predador, assim que é admitido na organização, dá início as ações julgadas necessárias para o desenvolvimento da fraude. Este tipo de fraudador vasculha as vulnerabilidades da organização e as explora em benefício próprio.

Quando o fraudador, para executar determinada fraude, necessita do envolvimento de outras pessoas na organização ou detenha determinado nível de alçada, surge outra condição necessária, a Capacidade, ou seja, possuir condições de envolver outras pessoas ou deter poder para a prática da fraude.

As características desse fraudador, segundo Brasileiro (2014), são:

- a) infrator pela primeira vez;
- b) estar na meia-idade;
- c) bem educado;
- d) empregado de confiança;
- e) ocupa posição de responsabilidade; e
- f) considerado um bom cidadão.

Observa-se do que foi exposto, que a única possibilidade de atuação das organizações para evitar fraudes está restrita a definição de controles internos capazes de preveni-las e no monitoramento dos executores do processo para



verificar se estes estão propensos a fraude ou não.

O monitoramento destas pessoas pode ser exercido pela Seção de Inteligência das Organizações Militares, responsável pelo levantamento das informações de interesse da organização, mas a atividade de fortalecimento de controles internos pode aproveitar a estrutura já desenvolvida pelo Sistema de Excelência Gerencial do Exército.

Um dos objetivos do presente trabalho é descrever este sistema identificando as ferramentas que este disponibiliza ao gestor para analisar se alguma ferramenta é capaz de auxiliá-lo na atividade de identificação de riscos e estabelecimento de controles internos para mitigar fraudes.

O sistema pode ser descrito em uma visão objetiva como um conjunto de ferramentas postas a disposição do gestor para dar direção, monitorar, corrigir rumos e avaliar resultados em sua organização, e em uma visão ampla como o conjunto de agentes e órgãos voltados a execução de suas atividades.

Dentro do Exército Brasileiro, a função de controlar o Sistema de Excelência Gerencial e disponibilizar as ferramentas para as organizações está sob a responsabilidade da 2ª Subchefia do Estado Maior do Exército, que acompanha a gestão do Exército monitorando os seus resultados.

A missão do Exército é definida pela Constituição da República de 1988, porém, sua visão de futuro e objetivos estratégicos são estabelecidos pelo Comandante do Exército ouvido o Estado-Maior do Exército.

De posse dessa visão de futuro e dos objetivos estratégicos da organização, os demais gestores devem alinhar suas visões e objetivos com os do escalão enquadrante, de modo a surgir uma sinergia que resultará no alcance dos objetivos estratégicos do Exército.

Pode-se entender o estabelecimento dessa sinergia como o cumprimento dos objetivos da governança por cada gestor de organização.

O sistema conta com as seguintes ferramentas: Autoavaliação; estabelecimento do Plano de Gestão para OM; como criar Planos; uma abordagem sobre os Projetos de Inovação e Melhoria; Sistema de Medição de Desempenho Organizacional; Melhores Práticas de Gestão e Análise e Melhoria de Processos.

A ferramenta de Autoavaliação é utilizada pelo gestor para avaliar a própria

gestão, sendo esta avaliação validada por uma equipe externa a organização. O Plano de Gestão é utilizado para dar direção a organização, estabelecendo os objetivos estratégicos e as metas organizacionais, que podem ser alcançados por meio do desenvolvimento dos planos de ação ou pelo estabelecimento de projetos de inovação e melhoria. Por fim, toda gestão deve ser monitorada, o que é feito por meio do Sistema de Medição de Desempenho.

As ações ou os projetos de melhoria estabelecidos, por vezes resultam em melhores práticas que são divulgadas na organização para servirem de referência.

Eventualmente, algumas ações ou projetos melhoria são executadas por meio da utilização da ferramenta de Análise e Melhoria de Processos.

Tendo como foco a melhoria contínua dos Processos Finalísticos e de Apoio para modernizar a gestão e aumentar a operacionalidade da Organização Militar, a Análise e Melhoria de Processos é fundamental para o fortalecimento e desenvolvimento dos processos de uma OM.

O foco dessa ferramenta é atuar nos Processos Finalísticos e os principais Processos de Apoio que tem impacto direto nos objetivos da organização, buscando garantir o cumprimento da missão institucional.

Os Processos Finalísticos estão associados às atividades-fim da Organização Militar, enquanto os Processos de Apoio dão suporte a estas atividades.

Nota-se, então, a existência de uma sinergia entre os processos e que falhas em alguns destes trazem consequências para toda a organização.

Por isso a organização deve garantir que os riscos envolvidos estejam controlados, sendo portanto adequado utilizar essa metodologia para a identificação de riscos e criação de controles.

Entende-se que a ferramenta Análise e Melhoria de Processos detém uma metodologia adequada o suficiente para identificar riscos e estabelecer controles internos administrativos que possam mitigá-los.

A metodologia definida pelo Sistema de Excelência consiste em quatro etapas: o Planejamento da Melhoria, o Mapeamento do Processo, a Análise da Melhoria, a Implantação da Melhoria e o Gerenciamento.

No Planejamento da Melhoria ocorre a preparação da equipe e a elaboração

do Plano de Trabalho, no qual se identifica o processo de trabalho que deverá ser analisado, ou seja, melhorado, otimizado e/ou aprimorado. Para o estabelecimento desta priorização, o Sistema de Excelência estabeleceu que deve ser verificado:

- o grau de vinculação com os objetivos do plano de gestão;
- o impacto nos usuários externos;
- o potencial para a redução de custos para a OM, e
- o impacto na imagem externa.

Para o Mapeamento do Processo deve-se levantar as etapas e normas envolvidas com o processo, identificar os quatro elementos essenciais do processo (fornecedor, entrada, saída e cliente) e definir uma representação gráfica do processo (fluxograma).

De posse destas informações, passa-se a Análise da Melhoria do Processo, na qual estabelece-se uma Árvore de Soluções, identificando os principais problemas que afetam o processo de trabalho, com o respectivo encaminhamento para a sua solução. Para isso, os seguintes passos são necessários:

Passo 1: Identificação e priorização dos problemas.

Passo 2: Identificação e priorização das causas.

Passo 3: Identificação e priorização das soluções.

Após isso defini-se o novo processo e formula-se indicadores de desempenho para avaliar sua eficiência e eficácia.

Finalizando a metodologia é elaborada uma Proposta de Melhoria, que é submetida a autoridade competente para que as novas medidas sejam aprovadas e adotadas.

Como resultado a implementação da melhoria é realizada por meio de ações julgadas necessárias, como o treinamento dos envolvidos no processo e a elaboração de um Plano de Comunicação para difundir o novo modelo adotado.

Comparando a metodologia de ambos obtemos o seguinte quadro:

Quadro 10 – Comparativo entre as etapas da AMP e da Gestão de Riscos.

<b>ETAPAS DA ANÁLISE E MELHORA DE PROCESSOS</b>	<b>ETAPAS PARA DEFINIÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS</b>
Planejamento da Melhoria: Identificar:	Identificação dos processos a serem analisados.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- o grau de vinculação com os objetivos do plano de gestão;</li> <li>- o impacto nos usuários externos;</li> <li>- o potencial para a redução de custos para a OM, e</li> <li>- o impacto na imagem externa.</li> </ul>	
<p>Mapeamento do Processo:</p> <p>Levantar as etapas e normas envolvidas com o processo, identificando os quatro elementos essenciais do processo (fornecedor, entrada, saída e cliente) e definir uma representação gráfica do processo (fluxograma).</p>	<p>Mapear os processos.</p>
	<p>Identificar os objetivos de cada processo.</p>
<p>Análise da Melhoria: Passo 1: Identificação e priorização dos problemas.</p>	<p>Identificar os riscos envolvidos em cada processo.</p>
	<p>Priorizar os riscos identificados.</p>
	<p>identificar os controles existentes em cada processo.</p>
	<p>Comparar a matriz de riscos com a matriz de controles de cada processo.</p>
	<p>Selecionar os riscos que não tem controle e os controles que não conseguem mitigar os riscos identificados.</p>
<p>Análise da Melhoria: Passo 2: Identificação e priorização das causas.</p>	<p>Estabelecer as causas para os evento de risco (efeitos).</p>
<p>Análise da Melhoria: Passo 3: Identificação e priorização das soluções.</p> <p>Implantação da Melhoria: Definição do novo processo.</p>	<p>Estabelecer o controle interno administrativo adequado.</p>
<p>Gerenciamento:</p> <p>Formulação de indicadores de desempenho para avaliar sua eficiência e eficácia.</p>	<p>Estabelecer a gestão de riscos dos processos operacionais.</p>

FONTE: O autor.

Nota-se que, para a utilização do Sistema de Excelência do Exército, mais especificamente a ferramenta de Análise e Melhoria de Processos, na atividade de identificação de riscos e estabelecimentos de controles internos para os processos organizacionais, basta apenas uma pequena adaptação conceitual e preparação da equipe responsável pela atividade de análise no intuito de serem capazes de identificar os riscos inerentes e propor controles a serem utilizados.

O estabelecimento de controles internos é responsabilidade do gestor e a utilização da ferramenta de Análise e Melhoria de Processos possibilitará a este gerenciar a implantação destes controles, visto que, de acordo com a metodologia da AMP, uma Proposta de Melhoria é elaborada e submetida ao gestor, pela equipe responsável pela avaliação do processo, demonstrando, mais uma vez, que essa ferramenta pode ser utilizada com esse fim.

Diante do exposto, e da análise de todas as áreas envolvidas no presente trabalho, quais sejam: a Governança, os Controles Internos, a Gestão de Riscos e Fraudes pode-se entender que o Sistema de Excelência Gerencial do Exército detém plenas condições de ser utilizado como meio para a identificação de riscos e estabelecimento de controles para mitigá-los.

Uma boa gestão de riscos e controles fortes irão inibir a ocorrência de fraudes na organização, dando uma razoável garantia ao gestor e a governança de que suas atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com as perspectivas do Principal, que no caso do Exército é a sociedade.

Devido a isso, julga-se necessário que uma cultura de gestão de riscos seja implementada na Força, para que tanto a equipe responsável pela análise quanto os responsáveis pelo processo possam realizar a tarefa focando este aspecto, visto que, já foi ressaltado que o estabelecimento eficaz de controles internos administrativos passa por essa atividade.

A difusão dessa cultura poderia ocorrer por meio da inclusão desse assunto no Projeto Estratégico do Exército chamado Projeto de Gestão por Processos (PGP) que tem como objetivo implantar um modelo de mapeamento dos processos no ODG e nos ODS, visando documentar e aprimorar os processos organizacionais existentes, utilizando inicialmente áreas-piloto para estes mapeamentos.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No presente trabalho foram abordados os assuntos governança, com enfoque na governança pública, controles internos com especial atenção aos controles internos administrativos operados por organizações militares, riscos com ênfase em riscos operacionais e o assunto fraudes buscando evidenciar as características do fraudador.

Dentre os aspectos que foram levantados pode-se destacar a relação entre Governança, Controles Internos e Gestão de Riscos, pois, verificou-se que:

a) os Controles Internos só são eficientes se uma análise de riscos for efetivamente realizada nos processos que são gerenciados pela organização com o objetivo de identificar se estes controles são capazes de agir no risco inerente ao processo, mitigando-o ao ponto de trazê-lo ao nível de apetite a riscos da organização. Apetite este que deve ser definido no nível da Governança (estratégico) e não no nível operativo (tático);

b) Uma boa Gestão de Controles Internos garante à Governança que seus objetivos sejam alcançados e evita desvios de percurso indesejáveis, pois atuam na mitigação dos riscos operacionais; e

c) O levantamento e tratamento dos riscos operacionais compete ao gestor da organização, cabendo a ele certificar-se de que estes riscos estão controlados.

A criação do Sistema de Excelência Gerencial no Exército Brasileiro, cujo objetivo é elevar ao nível da excelência a gestão da Força com foco na operacionalidade, trouxe para a instituição ferramentas que possibilitam a melhoria contínua e sistematização de procedimentos e processos.

A ferramenta estudada neste trabalho foi a Análise e Melhoria de Processos na qual pôde-se identificar características potencialmente aproveitáveis para o estabelecimento de uma gestão de riscos na organização, pois, estuda minuciosamente os aspectos do processo para melhorá-lo, envolvendo os responsáveis pelo processo e uma equipe para analisá-lo, sendo o seu resultado consubstanciado em uma proposta de aprovação da nova estrutura, que é submetida ao comandante da organização.

Verificou-se, ainda, que a seleção dos processos para análise e melhoria

deve ser direcionada aos que possuem vinculação com os objetivos definidos no plano de gestão da organização, com o impacto nos usuários externos, com o potencial para a redução de custos para a organização, e o impacto na imagem da Força.

Diante disto, pode-se entender que a análise e melhoria de um processo não é executada sem um direcionamento, ou seja, só se analisa e melhora processos relevantes.

Desta forma, entende-se que a priorização dos processos a serem melhoradas deve passar por uma dinâmica objetivo, o que se pode alcançar por meio da identificação de riscos envolvidos nos processos e a probabilidade e impacto de sua ocorrência, com consequente definição de uma matriz de riscos.

Apesar de ter sido identificado como tarefas a serem cumpridas pela equipe de análise do processo: a identificação e priorização dos problemas; a identificação e priorização das causas e Identificação e priorização das soluções. O enfoque abordado para esta análise fica restrita a melhoria de tarefas e não no estabelecimento de controles ou em seus testes.

Desta forma, verificou-se a necessidade do estabelecimento de uma cultura de gestão de riscos no Exército Brasileiro, para que a equipe responsável pela análise e os responsáveis pelo processo possam focar estes aspectos.

Quanto a possibilidade de mitigar ou evitar fraudes, entende-se que o Sistema de Excelência Gerencial só poderá auxiliar o comandante, chefe ou diretor neste aspecto quando a cultura voltada para a gestão de riscos for implementada, com a respectiva definição dos tipos de riscos envolvidos nos processos e o estabelecimento dos controles internos administrativos capazes de agir nestes riscos.

Um ponto importante a ser ressaltado é que controles internos são estabelecidos para mitigar risco, não havendo a possibilidade destes evitá-los, pois, o único meio de isto ocorrer é a extinção do processo; devido a isso, para que se evite fraudes, outros aspectos devem ser analisados, como por exemplo o comportamento das pessoas envolvidas no processo, sua situação financeira, seus antecedentes e etc, fatores estes que em conjunto com um bom sistema de controle reduzem expressivamente a possibilidade da ocorrência de fraudes.

Dentro deste arcabouço de conhecimento, analisou-se a ferramenta Análise e Melhoria de Processos no contexto do Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, mais especificamente no Sistema de Excelência da Organização Militar com o objetivo de investigar se este sistema poderia contribuir com o Sistema de Controle Interno para a identificação de riscos com reflexos para a governança, e assim, mitigar a prática de fraudes.

Diante do exposto, uma das motivações para a execução desta pesquisa foi a oportunidade de entender a relação entre o levantamento e gerenciamento de riscos e seu reflexo no estabelecimento de controles internos.

Ao analisar as informações obtidas por meio do processo de pesquisa científica, foi possível concluir pela possibilidade de utilização da ferramenta de Análise e Melhoria de Processos, utilizado no Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, para atuar na identificação de riscos, sendo necessário para isso o desenvolvimento de uma cultura de riscos.

Quanto a mitigar fraudes, o reforço objetivo dos controles internos pode tornar isso uma realidade, desde que aspectos relacionados a característica do fraudador sejam analisados.

Como em qualquer processo executado, sempre haverá riscos relacionados; o risco da ocorrência de fraudes só pode ser evitado se a organização não operar mais o processo, o que não acontecerá se este for necessário para o alcance de seus objetivos.

De modo a contribuir com futuras pesquisas, sugere-se o estudo do envolvimento da auditoria nos testes deste processo de identificação de riscos e estabelecimento de controles por meio da ferramenta Análise e Melhoria de Processos.



## REFERÊNCIAS

AVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **Gestão de Risco no Setor Público**. 2014. Revista Controle, V. 12, N 2. Disponível em <http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/367-revista-controle-volume-xii-n-2-dezembro-2014/2565-artigo-10-gestao-de-riscos-no-setor-publico?Itemid=0>. Acesso em 25/04/2016.

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. **Controles Internos como Instrumento de Governança Corporativa**. 2005. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, N 24 P 149-188. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2406.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2406.pdf). Acesso em 25/06/2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. **Dispões Sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências**.

BRASIL. Comando do Exército. **Manual de Auditoria** (EB-10-MT-13.001). 2013.

BRASIL. Comando do Exército. **Sistema de Excelência na Organização Militar**. 2008.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria nº 050, de 10 de fevereiro de 2003. **Aprova o Regulamento das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército** (R-29).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgão e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/ Tribunal de Contas da União**. - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96p

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **Curso de Fraudes & Investigações**. Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2014.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**. Sumário Executivo. Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Luiz Fernando Fabbrine. **Estudo sobre a Gestão Qualitativa do Risco Operacional como Prática de Governança Corporativa em Instituições Financeiras no Brasil**. (Mestrado em Ciências Contábeis e Financeiras) – Pontifício Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

LOPES, Luiz Antônio. **Planejamento e Gestão de Projetos nas Organizações Militares de Saúde do Exército Brasileiro**. (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

MARTINS, Jefferson Pedro Oliveira. **A Importância do Controle Interno Numa Entidade da Administração Pública como Suporte à Governança Corporativa**. (Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/34887>. Acesso em 27/11/2015.

MATTOS, José Almir Rodrigues. Auditoria, **Controle Interno e Gestão de Riscos do Sistema de Contas a Pagar de uma Organização sem Fins Lucrativos**. (Mestrado em Economia, modalidade Profissionalizante, com ênfase em Controladoria) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/87329>>. Acesso em: 27/11/2015.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. (Mestrado em Ciências Contábeis, Dissertação) São Paulo, 2006.

NBR ISO 31000. **Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**: ABNT; 2009.

NUNES, Eliane Pereira *et al.* **O Controle Interno como Instrumento de Gerenciamento na Universidade Federal do Pampa**. (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal de Santa Maria), Santa Maria, 2012. Disponível em [http://cascavel.ufsm.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5150](http://cascavel.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5150). Acesso em 04/05/26

SANTOS, Vicente Antônio dos. **Principais fraudes contra a administração pública**. Escola de Administração Fazendária. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/cursoseventos/orcamentaria/arquivo->

2015/material-didatico-natal-2015-1/arquivo.2015-09-29.8154700580. Acessado em: 2/04/16.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf>. Acessado em: 9/03/16.

SILVEIRA, Gessica Mezarri. **Boas práticas de governança corporativa: um estudo sobre sua aplicabilidade no setor público.** - Crisiuma: Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2015.

TRAPP, Adriana Cristina Garcia. **Estudo da Avaliação e Gerenciamento do Risco Operacional de Instituições Financeiras no Brasil: Análise de Caso de uma Instituição Financeira de Grande Porte.** (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.